Coleção de Teses, Dissertações e Monografias
de Servidores do Senado Federal

2025

Dissertação

UMA "AMEAÇA CRÍVEL"? O CONTROLE CONGRESSUAL SOBRE A ATIVIDADE NORMATIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR MEIO DO DECRETO LEGISLATIVO

Ivan Furlan Falconi

SENADO FEDERAL

UMA "AMEAÇA CRÍVEL"?

O controle congressual sobre a atividade normativa da Administração Pública por meio do Decreto Legislativo

IVAN FURLAN FALCONI

SENADO FEDERAL

MESA DIRETORA
Biênio 2025/2026

Davi Alcolumbre
PRESIDENTE

Eduardo Gomes
1º VICE-PRESIDENTE

Humberto Costa
2º VICE-PRESIDENTE

Daniella Ribeiro
1ª SECRETÁRIA

Confúcio Moura
2º SECRETÁRIO

Ana Paula Lobato
3ª SECRETÁRIA

Laércio Oliveira
4º SECRETÁRIO

SUPLENTES DE SECRETÁRIO

1º – **Chico Rodrigues**
2º – **Mecias de Jesus**
3º – **Styvenson Valentim**
4ª – **Soraya Thronicke**

Ilana Trombka
Diretora-Geral

Danilo Augusto Barboza de Aguiar
Secretário-Geral da Mesa

Coleção de Teses,
Dissertações
e Monografias
de Servidores do Senado Federal

2025

Dissertação

UMA "AMEAÇA CRÍVEL"?

O controle congressual sobre a atividade normativa da Administração Pública por meio do Decreto Legislativo

IVAN FURLAN FALCONI

Brasília – 2025

SENADO FEDERAL

COLEÇÃO DE TESES, DISSERTAÇÕES E MONOGRAFIAS DE SERVIDORES DO SENADO FEDERAL – 2020/2024

Criada pelo Ato da Comissão Diretora nº 22, de 2009, destinada a publicar, bianualmente, teses de doutoramento, dissertações de mestrado e monografias de conclusão de cursos de pós-graduação defendidas e aprovadas por servidores do Senado Federal junto às instituições de ensino superior. Os trabalhos são selecionados segundo critérios de relevância e pertinência dos temas aos trabalhos do Senado Federal e por sua qualidade acadêmica.

Comissão de Seleção:

Ilana Trombka
Presidente da Comissão
Diretora-Geral do Senado Federal

Rafael André Vaz Chervenski
Vice-Presidente da Comissão
Diretor da Secretaria de Editoração e Publicações

Beatriz Balestro Izzo
Diretora da Secretaria de Gestão de Pessoas

Danilo Augusto Barboza de Aguiar
Consultor-Geral Legislativo

Flávio Diogo Luz
Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Fernando Boarato Meneguin
Diretor-Executivo do Instituto Legislativo Brasileiro

Aloysio de Britto Vieira
Coordenador da Coordenação de Edições Técnicas da Secretaria de Editoração e Publicações

Esther Bemerguy de Albuquerque
Vice-Presidente do Conselho Editorial do Senado Federal

Falconi, Ivan Furlan.

Uma "ameaça crível"? : o controle congressual sobre a atividade normativa da administração pública por meio do decreto legislativo / Ivan Furlan Falconi. -- Brasília : Senado Federal, 2025.

241 p. -- (Coleção de teses, dissertações e monografias de servidores do Senado Federal)

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Henrique Justino de Oliveira.

Dissertação (Mestrado profissional) – Curso de pós-graduação *stricto sensu* em Direito – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2023

ISBN: 978-65-5676-622-5 (obra completa)
ISBN: 978-65-5676-657-7

1. Poder legislativo, competência, Brasil. 2. Relação legislativo-executivo. 3. Ato normativo, suspensão. I. Oliveira, Gustavo Henrique Justino de. II. Título. III. Série.

CDDir 341.252

Ficha catalográfica preparada por Alessandra Marinho da Silva CRB-1 2102

IVAN FURLAN FALCONI

UMA "AMEAÇA CRÍVEL"?

O controle congressual sobre a atividade normativa da Administração Pública por meio do Decreto Legislativo

Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Mestrado Profissional em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Gustavo Henrique Justino de Oliveira, apresentada para obtenção do título de Mestre pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Orientador: Professor Doutor Gustavo Henrique Justino de Oliveira

Brasília – 2025

IVAN FURLAN FALCONI

UMA "AMEAÇA CRÍVEL"? O CONTROLE CONGRESSUAL SOBRE A ATIVIDADE NORMATIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR MEIO DO DECRETO LEGISLATIVO

Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Mestrado Profissional em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Gustavo Henrique Justino de Oliveira, apresentada para obtenção do título de Mestre pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Brasília, 13 de dezembro de 2023

_____

Prof. Dr. Gustavo Henrique Justino de Oliveira
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Orientador

_____

Prof. Dr. Victor Marcel Pinheiro
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Examinador

_____

Prof. Dr. Leonardo Estrela Borges
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Examinador

Credible threat: a threat that the maker is expected to carry out. A's threat to B is that if B acts in certain ways, A will harm B. This threat is credible only if it is rational for B to believe that A will carry it out; if the threatened action also harms A, the threat will not seem credible to B. This holds unless B believes that A will feel that loss of credibility from failure to carry out the threat is even worse than the direct effects of the action itself. A reputation for ruthlessness or even irrationality thus makes threats more credible".

John Black, Nigar Hashimzade, e Gareth Myles em "A Dictionary of Economics".

.

RESUMO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê, no inciso V do art. 49, a competência exclusiva do Congresso Nacional para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa. O objetivo deste trabalho é compreender como o Congresso Nacional exerce esse controle sobre o Poder Executivo, explorando seus fundamentos e limites jurídico-constitucionais. Em um contexto de expansão da atividade normativa do Estado e da sua atribuição a variados órgãos da administração pública, busca-se investigar tanto as tentativas de uso do veto legislativo a atos normativos editados pelo Poder Executivo quanto a natureza e a origem desses atos objetos de sustação. Busca-se propor o devido balizamento jurídico-constitucional da extensão desse controle congressual, bem como descrever aspectos relacionados a sua efetivação. Por meio de pesquisa que utiliza a base de dados dos sistemas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o trabalho sistematiza, em termos qualitativos-comparativos, as tentativas do uso desse instituto pelos membros do Congresso Nacional, bem como analisa, por meio de estudos de caso, a efetividade dessa competência sobre a atuação normativa do Poder Executivo. Conclui que o exercício do veto legislativo vem ganhando relevância na dinâmica política das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no sistema constitucional brasileiro, o que é indicado pelo aumento do número de matérias apresentadas no Congresso Nacional, bem como que a medida da efetividade desse controle não está necessariamente vinculada à conclusão do processo legislativo das proposições que expressam o uso dessa competência exclusiva do Congresso Nacional, os projetos de decreto legislativo.

Palavras-chave: Separação de Poderes. Congresso Nacional. Poder Executivo. Controle parlamentar. Sustação de atos. Processo legislativo. Decreto legislativo.

ABSTRACT

The Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 provides, in item V of the article 49, the exclusive competence of the National Congress to suspend normative acts of the Executive Branch that exceed the regulatory power or the limits of legislative delegation. The objective of this study is to comprehend how the National Congress exercises this control over the Executive Branch, exploring its legal and constitutional foundations and limits. In a context of expanding normative activity of the State and its attribution to various organs of the public administration, the study investigates the attempts to use legislative veto on normative acts issued by the Executive Branch, as well as the nature and origin of these acts subject to suspension. The study also aims to establish the appropriate constitutional legal framework of this congressional control and to describe issues related to its implementation. Through research on the databases of the Chamber of Deputies and the Federal Senate systems, the study systematizes, in qualitative-comparative terms, attempts to use this institution by members of the National Congress. It also analyzes, through case studies, the effectiveness of this competence in regulating the normative actions of the Executive Branch. The conclusion suggests that the exercise of the legislative veto has gained relevance in the political dynamics of the relations between the Executive and Legislative Branches in the Brazilian constitutional system, as indicated by the increase in the number of projects presented in the National Congress. Moreover, suggests that the control's effectiveness is not necessarily determined only by the completion of the legislative process of propositions that embodies the use of this exclusive competence of the National Congress, namely, the legislative decree projects.

Keywords: Separation of Powers. National Congress. Executive Branch. Parliamentary control. Suspension of acts. Legislative process. Legislative decree.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Quantidade de projetos de decreto legislativo apresentados na Câmara dos Deputados por ano..... 153

Gráfico 2: Quantidade de projetos de decreto legislativo apresentados no Senado Federal por ano..... 154

Gráfico 3: Participação de projetos de decreto legislativo que sustam atos da administração pública sobre o total de proposições apresentadas por legislatura..... 155

Gráfico 4: Quantidade de projetos de decreto legislativo apresentados por governo..... 156

Gráfico 5: Quantidade de projetos de decreto legislativo apresentados no Congresso Nacional sobre o número de dias do mandato presidencial..... 158

Gráfico 6: Posição em relação ao governo dos autores dos projetos de decreto legislativo apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal..... 162

Gráfico 7: Frequência por mandato presidencial da posição em relação ao governo dos autores dos projetos de decreto legislativo apresentados na Câmara dos Deputados..... 162

Gráfico 8: Frequência por mandato presidencial da posição em relação ao governo dos autores dos projetos de decreto legislativo apresentados no Senado Federal..... 163

Gráfico 9: Frequência dos órgãos editores de atos objeto de projetos de decreto legislativo apresentados na Câmara dos Deputados..... 167

Gráfico 10: Frequência dos órgãos editores de atos objeto de projetos de decreto legislativo apresentados no Senado Federal. 167

Gráfico 11: Proporção das categorias de atos objetos de sustação por projetos de decreto legislativo apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. 172

Gráfico 12: Proporção das fases de tramitação alcançadas pelos projetos de decreto legislativo apresentados na Câmara dos Deputados. 184

Gráfico 13: Proporção das fases de tramitação alcançadas pelos projetos de decreto legislativo apresentados no Senado Federal. 187

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Quantidade e variação de projetos de decreto legislativo apresentados por governo. 157

Tabela 2: Quantidade e proporção de projetos de decreto legislativo que objetivam sustar atos de agências reguladoras 169

Tabela 3: Quantidade e proporção por área temática e posição em relação ao governo de projetos de decreto legislativo apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal..... 174

Tabela 4: Áreas temáticas e atos objetos do maior número de projetos de decreto legislativo apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal por governo..... 177

Tabela 5: Decretos Legislativos promulgados que sustam atos editados pela administração pública. 191

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art	Artigo
ACO	Ação cível originária
ADI	Ação direta de inconstitucionalidade
ADC	Ação declaratória de constitucionalidade
ADPF	Arguição de descumprimento de preceito fundamental
ANA	Agência Nacional de Águas
Anac	Agência Nacional de Aviação Civil
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Ancine	Agência Nacional do Cinema
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
Antaq	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária

Cadin	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CD	Câmara dos Deputados
DEM	Democratas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MC	Medida cautelar
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDC	Projeto de decreto legislativo da Câmara dos Deputados
PDL	Projeto de decreto legislativo
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDS	Projeto de decreto legislativo do Senado Federal
PFL	Partido da Frente Liberal
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
QO	Questão de Ordem

RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SF	Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 25

1. A EXPANSÃO DA ATIVIDADE NORMATIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 32

1.1. Princípio da separação dos Poderes e a evolução da atribuição normativa do Estado 32

1.2. A releitura do princípio da legalidade e os princípios da reserva legal e da preferência da lei 48

1.3. A descentralização da atividade normativa 59

1.3.1. Descentralização e deslegalização 64

1.3.2. Descentralização e delegação legislativa 65

1.3.3. Descentralização e controle da produção normativa 73

2. O DECRETO LEGISLATIVO E O CONTROLE DA ATIVIDADE NORMATIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 76

2.1. A definição do controle: sustação de atos normativos como espécie de controle parlamentar sobre a administração pública 76

2.2. As origens do controle: histórico da competência sustatória do Congresso Nacional no processo constituinte 84

2.3. O objeto do controle: o debate acerca dos atos jurídicos passíveis de sustação congressual e os limites do poder regulamentar e da delegação legislativa 99

2.4. O instrumento do controle: o decreto legislativo – natureza jurídica, efeitos e controle judicial 122

2.5. O exercício do controle: a tramitação de um projeto de decreto legislativo nas Casas do Congresso Nacional 132

2.5.1. Na Câmara dos Deputados 135

2.5.2. No Senado Federal 141

3. PANORAMA DO CONTROLE DA ATIVIDADE NORMATIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EXERCIDO PELO CONGRESSO NACIONAL 148

3.1. Considerações metodológicas preliminares 148

3.2. Análise das datas de apresentação dos projetos de decreto legislativo 152

3.3. Análise dos autores dos projetos de decreto legislativo 160

3.4. Análise dos órgãos editores dos atos objeto de controle 166

3.5. Análise dos atos objeto de controle 170

3.6. Análise da tramitação dos projetos de decreto legislativo 182

3.7. A efetividade do controle: alguns estudos de caso 197

3.7.1. Decretos n. 11.466 e 11.467, de 5 de abril de 2023 201

3.7.2. Decreto n. 9.785, de 7 de maio de 2019, e Decreto n. 9.797, de 21 de maio de 2019 204

3.7.3. Portaria n. 545, de 16 de junho de 2020, do Ministério da Educação 207

3.7.4. Portaria n. 9.365, de 4 de agosto de 2021, do Ministério da Economia 208

3.7.5. Portaria n. 1.129, de 13 de outubro de 2017, do Ministério do Trabalho 210

3.8. Uma análise crítica do controle parlamentar sobre a atividade normativa da administração pública 213

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS 222

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 230

1. INTRODUÇÃO

No dia 13 de dezembro de 2016, foi publicada, no Diário Oficial da União, a Resolução n. 400/2016, da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), que modificou várias regras que disciplinam as contratações de transporte aéreo regular de passageiros. Dentre as novas disposições, uma ganhou as manchetes dos veículos de comunicação nacionais: a que permitia a cobrança à parte, pelas companhias aéreas, da bagagem despachada. A contrariedade de muitos setores da população em relação a essa possibilidade de cobrança repercutiu, naturalmente, no Parlamento brasileiro.

Das tribunas de ambas as Casas do Congresso Nacional, vários foram os discursos proferidos que questionavam a nova regra, e, com a pressão política e popular, diversas foram as proposições apresentadas com o objetivo de suspender os efeitos da resolução no ordenamento pátrio. Entretanto, mesmo com a aprovação de um projeto de decreto legislativo pelo Senado Federal[1], diante dos impasses na tramitação desses projetos, parlamentares optaram por abandonar o "caminho mais curto" de sustação da resolução e incluíram uma emenda ao texto da Medida Provisória n. 1.089, de 2021 (apelidada "Programa Voo Simples"), que buscou restaurar o direito dos passageiros a despachar "gratuitamente" ao menos uma bagagem. Todavia, na fase de sanção do projeto de lei de conversão da medida provisória, o dispositivo foi objeto de veto do presidente da República[2].

Em outro caso, o chefe do Poder Executivo federal editou o Decreto n. 11.216, de 30 de setembro de 2022, que alterou Decreto n. 10.961, de 11 de fevereiro de 2022, que disciplinava a programação orçamentária e financeira e estabelecia o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2022. Sob a justificativa de cumprir as regras instituídas pelo regime fiscal conhecido como "teto de gastos", pelas quais o aumento

1 Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/250649/senado-aprova-projeto-que-veta-taxa-para-despacho-de-bagagem-em-viagens-aereas>. Acesso em 8 de agosto de 2023.

2 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/06/15/bolsonaro-veta-despacho-gratuito-de-bagagem-aprovado-pelo-senado>. Acesso em 8 de agosto de 2023.

das despesas da União não pode superar a taxa de inflação do ano anterior, essa alteração previu um contingenciamento orçamentário de cerca de 10,5 bilhões de reais, sendo 2,4 bilhões somente no âmbito do Ministério da Educação. Indignados com essa medida, e utilizando-se do argumento de garantir recursos para a educação, vários parlamentares novamente tentaram suspender os efeitos dessa mudança, apresentando, somente na Câmara dos Deputados, onze projetos de decreto legislativo que tinham como objeto a sustação do Decreto n. 11.216/2022[3].

Em uma situação mais recente, o presidente da República editou, em 5 de abril de 2023, os Decretos n. 11.466 e 11.467 sob a justificativa de regulamentar a Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020, conhecida como novo marco legal do saneamento básico. A reação do Parlamento foi imediata, e vários projetos de decreto legislativo foram apresentados com o objetivo de suspender os referidos decretos. Senadores e deputados federais alegavam que o principal ponto objeto de polêmica eram os dispositivos que, ao seu ver, permitiam às companhias públicas estaduais de saneamento atender municípios de regiões metropolitanas ou microrregiões dos estados sem o necessário procedimento licitatório, o que limitaria a atuação de empresas privadas e iria de encontro às regras impostas pela nova legislação.

O governo, por outro lado, defendeu a constitucionalidade e legalidade dos decretos, afirmando que eles promoviam os devidos investimentos públicos e privados no setor e a mandatória universalização dos serviços[4]. Após a grande repercussão política e midiática gerada pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo n. 98/2023 pelo Plenário da Câmara dos Deputados, o Poder Executivo mobilizou parte de seus ministros para articular a não aprovação do projeto pelo Senado[5]. Após a inclusão da proposição na pauta do Plenário desta Casa, o governo conseguiu alcançar um acordo com os parlamentares

3 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/916542-projeto-susta-decreto-do-governo-que-preve-contingenciamento-de-recursos-do-mec/>. Acesso em 8 de agosto de 2023.

4 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/955991-PROJETO-SUSPENDE-DECRETO-QUE-REGULAMENTA-MARCO-LEGAL-DO-SANEAMENTO-BASICO>. Acesso em 8 de agosto de 2023.

5 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/06/13/ministros-defendem-decretos-sobre-saneamento-basico-rejeitados-pela-camara>. Acesso em 8 de agosto de 2023.

para evitar sua deliberação. Como resultado, foram editados, em 13 de julho de 2023, dois novos decretos regulamentadores (Decretos n. 11.598 e 11.599, de 2023), que revogaram os Decretos n. 11.466 e 11.467 e buscaram solucionar as questões apontadas por aqueles contrários à regulação anterior[6].

Os casos descritos acima apresentam uma característica em comum: a tentativa de controle do Congresso Nacional sobre atos editados pela administração pública por meio da suspensão de seus efeitos no ordenamento jurídico. Com efeito, os incisos V e XI do art. 49 da Constituição Federal dispõem que é de competência exclusiva do Congresso Nacional "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa" e "zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes". Sob esse fundamento constitucional, parlamentares vêm se utilizando do instrumento do Decreto Legislativo para buscar eliminar os efeitos de medidas tomadas pelo Poder Executivo com as quais não concordam. Denominado também como veto legislativo, consiste numa espécie *sui generis* de controle externo sobre a administração pública, também classificado pela doutrina como uma espécie de controle de constitucionalidade, que, como será evidenciado nesse trabalho, vem sendo exercida de forma crescente pelos membros do Poder Legislativo federal.

Não se pode negar que sua natureza e seu exercício apresentam componentes predominantemente políticos. Todavia, por representar uma das formas de controle repressivo de constitucionalidade (e de legalidade) prevista em nosso ordenamento constitucional, verdadeiro mecanismo inerente ao sistema de freios e contrapesos derivado do princípio da separação de Poderes, essa atribuição do Congresso Nacional deve ser balizada pelos moldes estruturados nas normas jurídicas contidas na Constituição Federal.

Conforme os casos acima expostos evidenciam, há uma grande disparidade de formas pelas quais essa competência busca ser exercida pelos parlamentares, consubstanciada, sobretudo, na variedade da origem e da natureza dos atos objetos dos projetos de decreto legisla-

6 Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/governo-edita-novos-decretos-de-saneamento-mas-mantem-ponto-polemico/>. Acesso em 8 de agosto de 2023.

tivo, que vão desde atos administrativos tipicamente normativos, dotados de abstração e generalidade, como são os casos da Resolução n. 400/2016 da ANAC e dos Decretos n. 11.466 e 11.467, a atos administrativos de efeitos concretos, como é o caso do Decreto n. 11.216/2022. Diante disso, surge a indagação acerca da conformidade constitucional do rol de projetos de decreto legislativo apresentados no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A literatura e a jurisprudência sobre o tema são escassas, razão pela qual mostra-se relevante um estudo mais apurado dessa espécie de controle, para, com isso, balizar tanto as iniciativas parlamentares quanto a verificação da sua aderência constitucional pelo Poder Judiciário. Aliada a essa escassez, está a divergência acerca da devida extensão desse poder congressual, que deriva das distintas interpretações dos dispositivos constitucionais que conferem ao Poder Legislativo essa espécie de controle de atos editados por outro Poder.

O presente trabalho tem, assim, o objetivo geral de analisar esse fenômeno de tentativa de controle dos atos da administração pública pelo Poder Legislativo por meio de sua sustação. Para cumpri-lo, terá um escopo essencialmente analítico-descritivo e parcialmente normativo, visando a verificar como esse controle parlamentar sobre o Poder Executivo vem sendo exercido pelo Congresso Nacional após a promulgação da Constituição Federal de 1988, bem como quais são os seus fundamentos e limites jurídico-constitucionais.

Nesse sentido, o trabalho terá como objetivos específicos, primeiramente, perquirir como parlamentares reagem a atos normativos editados pelo Poder Executivo sob o pressuposto de uma possível violação de sua função legislativa, além de buscar examinar a natureza e origem desses atos objeto de sustação. Para tanto, como objetivos específicos distintos, também serão analisados, preliminarmente, os fundamentos e descrita a evolução da atribuição de competências a entes da administração pública referentes ao exercício do poder de editar normas jurídicas, processo este que consubstancia o contexto por trás do fenômeno estudado. Partindo-se do marco teórico apresentado na pesquisa, buscar-se-á, também, propor o devido balizamento jurídico-constitucional da extensão desse controle congressual, bem como descrever alguns dos entraves enfrentados na sua efetivação. Por fim, o trabalho terá como outro objetivo específico sistematizar, em termos qualitativos-comparativos, as tentativas de efetivação desse controle

empreendidas pelos membros do Congresso Nacional, bem como analisar, por meio de estudos de caso, a efetividade dessa competência sobre a atuação normativa do Poder Executivo.

Diante desses objetivos, o estudo trabalhará com a hipótese de que essa espécie de controle vem ganhando importância na dinâmica política ínsita às relações entre o Poder Executivo e o Legislativo no sistema constitucional brasileiro, caracterizada pelo aumento do número de matérias apresentadas no Congresso Nacional, bem como a de que a efetividade dessa espécie de controle não está necessariamente atrelada à conclusão do processo legislativo das proposições que exteriorizam o uso dessa competência exclusiva do Congresso Nacional, os projetos de decreto legislativo.

A estruturação e metodologia a ser utilizada no trabalho dar-se-á da seguinte forma: em seu primeiro capítulo, por meio da metodologia da revisão bibliográfica, será abordada a expansão das atribuições de elaboração normativa exercida pela administração pública, principais elementos do marco teórico que balizará a análise empreendida no decorrer do trabalho.

Inicialmente, serão expostos alguns dos conceitos e premissas básicas que circundam a problemática analisada, realizando-se uma breve descrição da mudança da compreensão do princípio da separação dos Poderes decorrente da evolução das funções estatais. Diante da dinamicidade das relações econômicas e jurídicas da atualidade, o paradigma do Estado Legislador e da lei emanada do Parlamento como principal instrumento de estruturação do ordenamento jurídico vem dando lugar a uma concepção mais dinâmica da atividade normativa, que vem sendo exercida por distintos órgãos estatais que não necessariamente vinculam-se ao Poder Legislativo. Assim, além dessa descrição contextual, serão abordadas as principais teorias e conceitos que fundamentam essa descentralização da atividade normativa nos Estados contemporâneos, tais como os fenômenos de delegação legislativa e de "deslegalização".

O segundo capítulo, por sua vez, tratará sobre uma das possíveis consequências à atuação do Poder Executivo no plano das normas, ou seja, o controle jurídico-político exercido pelo Poder Legislativo. Novamente por meio da metodologia de revisão bibliográfica, serão analisados os fundamentos constitucionais do poder de sustação con-

gressual, bem como a evolução desse tipo de controle no sistema constitucional brasileiro por meio da descrição de seu processo de formação na Assembleia Nacional Constituinte. Em seguida, será abordada a problemática acerca da extensão desse controle e de quais atos jurídicos são passíveis de serem seu objeto. Essa constitui-se em uma das principais controvérsias ínsitas ao tema. Como se verá, há discordância na doutrina acerca de quais espécies de atos e quais órgãos do Poder Executivo estão sujeitos ao controle congressual, polêmica que envolve questões acerca da titularidade e materialização do denominado poder regulamentar. Após essa análise, será explicada a natureza jurídica e os efeitos dos atos legislativos resultantes desse processo, os decretos legislativos, sendo também abordadas algumas questões inerentes ao controle jurisdicional dessa competência exercida pelo Poder Legislativo. Por fim, serão descritas as regras de tramitação dos projetos de decreto legislativo em ambas as Casas do Congresso Nacional, a fim de averiguar os principais entraves e institutos processuais incidentes sobre seu procedimento legislativo que, consequentemente, condicionam a efetivação do veto legislativo.

O terceiro e último capítulo tem o objetivo de descrever como o Congresso Nacional busca exercer essa espécie de controle parlamentar sobre a administração pública. Utilizar-se-á, primordialmente, uma metodologia qualitativa-comparativa por meio de levantamento, na base de dados das Casas Legislativas, das características das matérias que tramitaram e que estão em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Dessa forma, serão expostos dados coletados em pesquisa que sumariza e compila informações referentes às proposições apresentadas nas Casas do Poder Legislativo federal que objetivam a sustação de algum ato editado por um órgão da administração pública (data de apresentação do projeto, posição do autor em relação ao governo na época, espécie do ato objeto de controle, áreas temáticas dos atos, órgão ou entidade editor(a), fases cumpridas na tramitação, entre outros). Por meio dessa análise, buscar-se-á descrever o atual "estado da arte" do exercício dessa competência pelo Parlamento brasileiro e, com isso, por meio de métodos e raciocínios indutivos, inferir e propor hipóteses acerca de como tal controle é concretizado na prática. Serão também brevemente descritos os casos em que, até o momento, o Congresso Nacional de fato exerceu essa competência de controle, promulgando decretos legislativos sustatórios de atos da administração pública. Ao final do capítulo, serão realizados estudos

de caso que têm como objetivo averiguar a efetividade dissuasória do controle parlamentar que se dá antes de concluída a tramitação dos projetos de decreto legislativo, bem como será elaborada uma análise crítica acerca dos principais levantamentos derivados da pesquisa empreendida.

1. A EXPANSÃO DA ATIVIDADE NORMATIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1. Princípio da separação dos Poderes e a evolução da atribuição normativa do Estado

O estudo das capacidades normativas da administração pública está inerentemente relacionado às concepções e fundamentações teóricas da extensão do poder estatal sobre as esferas jurídicas de seus administrados. Naturalmente, o foco dessas teorias políticas e jurídicas é o princípio da separação dos Poderes.

Embora o estabelecimento de limites ao poder político seja fruto de teorias que remontam à antiguidade[7], foi com o advento do moderno constitucionalismo que se conferiu maior solidez jurídica a esse princípio, transformando-o em um dos principais objetos de análise das teorias políticas e jurídicas contemporâneas. Todavia, conforme enfatiza Canotilho, não se pode afirmar que o constitucionalismo ocorreu de maneira uniforme no tempo e no espaço, coexistindo, de fato, "vários constitucionalismos"[8] e, consequentemente, variadas concepções sobre a distribuição do poder das instituições públicas. Em que pese essa variedade, o jurista português estabelece um conceito resumido da seguinte forma:

> Constitucionalismo é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade. Neste sentido, o constitucionalismo moderno representará uma técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos. O conceito de constituciona-

7 Na Antiguidade Clássica, Aristóteles classifica as formas de governo, distinguindo-as em boas – que atenderiam ao interesse geral da comunidade – e degeneradas – quando a atividade do governo é realizada em proveito particular. Para o filósofo, as melhores formas de governo eram as que possibilitavam a participação de ricos e pobres, constituindo-se num meio-termo em que a divisão do poder político era estabelecida por critérios sociais. ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

8 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7ª Edição. Coimbra: Almedina, 2003. p. 51.

> lismo transporta, assim, um claro juízo de valor. É, no fundo, uma teoria normativa da política, tal como a teoria da democracia ou a teoria do liberalismo[9].

Apesar dessa descontinuidade histórica e social do movimento constitucionalista, a concepção moderna de Estado Constitucional de Direito pugna pela existência de um sistema político em que não haja a concentração de Poderes estatais em torno de uma só autoridade. Apesar desse elemento consensual na sua definição, não há um modelo ideal que dê forma ao princípio da separação de Poderes. No decorrer da história dos sistemas constitucionais, esse equilíbrio no exercício do poder político foi idealizado de diferentes maneiras a depender das teorias e ideologias em que elas se fundamentam. Não obstante, pode-se apontar alguns pressupostos clássicos na formulação desse princípio.

Em primeiro lugar, para que de fato haja efetividade na sua consecução, deve haver uma diferenciação elementar das funções exercidas pelo Estado, ou seja, uma separação funcional. Ademais, o princípio exige a existência de órgãos autônomos e independentes que seriam imbuídos com as capacidades de realizar tais funções, consubstanciando, assim, uma separação orgânica. Devem ser limitadas, ademais, as possibilidades de que uma mesma autoridade possa integrar mais de um órgão de forma simultânea (separação pessoal). Por fim, faz-se necessária a existência de mecanismos que concretizem um controle interorgânico, promovendo-se a interação entre as instituições estatais e limitando a concentração (e preponderância) de poderes e atribuições em um só órgão[10].

No entanto, esse último pressuposto nem sempre se fez presente nas teorias clássicas da separação dos Poderes. Utilizando-se como critério o requisito de controle interorgânico, essas teorias podem ser classificadas em dois conjuntos: aquelas que defendem uma separação dita "rígida" (modelo clássico) e aquelas que postulam uma separação "flexível" ou "parcial".

Para as teorias que propõem modelos rígidos de separação de Poderes, cada órgão estatal deve limitar-se a exercer a função que lhe é

9 Idem. Ibidem.

10 PINTO, Hélio Pinheiro. **Juristocracia: o STF entre a judicialização da política e o ativismo judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 28.

destinada pela Constituição, sem a interferência dos demais – ou com uma interferência mínima. Há, portanto, um isolamento dos Poderes constituídos, sendo o controle interorgânico realizado de forma negativa, ou seja, decorrente da simples divisão de funções e atribuições entre órgãos autônomos e independentes titularizados por autoridades distintas. Isso, por si só, já evitaria a concentração de poder político[11].

Ocorre que a proposta de modelos de separação das funções estatais está correlacionada à própria concepção de quais são e como são organizadas as atribuições do poder público. Em outras palavras, as teorias que buscam estruturar o princípio da separação de Poderes desenvolvem-se conjuntamente com a evolução das visões acerca de quais são os papéis do Estado na gestão de seus cidadãos e da coisa pública, devendo ser analisadas, por conseguinte, dentro de seu contexto histórico.

Nesse sentido, a concepção dos modelos rígidos de separação das funções estatais surgiu, sobretudo, no auge dos Estados modernos, nos quais vigoravam sistemas políticos absolutistas caraterizados pela falta de limites ao arbítrio estatal, cuja soberania confundia-se com a pessoa da própria autoridade monárquica, o que gerava uma concentração de poderes, um grande intervencionismo econômico e uma insegurança constante do exercício de direitos e liberdades individuais. Com o desenvolvimento social e econômico da burguesia, com o surgimento do racionalismo iluminista e com o consequente movimento constitucionalista, surge uma das primeiras tentativas de sistematização doutrinária de contenção do poder monárquico com a obra de John Locke, *Dois tratados sobre o governo*[12], publicada no século XVII. Nesta obra, o filósofo inglês já indicava a necessidade de uma separação orgânica funcional de aplicação da lei, que deveria se dar por pessoa distinta daquela que a elaborou. O órgão responsável pela elaboração da legislação deveria ser o Parlamento composto por representantes eleitos, que não poderiam delegar essa função a outro órgão ou ao monarca.

Apesar de Locke ser um dos filósofos precursores da estruturação do princípio da separação dos Poderes, foi com a obra de Montes-

11 Idem. Ibidem.

12 LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo, Martins Fontes: 1998.

quieu, escrita no século XVIII[13], que se consolidou a concepção clássica da doutrina. Essa visão enquadrável nos "modelos rígidos", segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

> [...] erige três Poderes em torno da noção de lei. Um faz a lei, outro a executa, e o terceiro também a aplica, porém, contenciosamente: Legislativo, Executivo e Judiciário. Esta concepção teve e tem o seu mérito. Dá à representação popular o comando último – a lei, expressão da vontade geral, é que rege o Estado; sujeita o Executivo ao cumprimento estrito do que a lei determina – este só pode fazer o que a lei permite; impõe ao Judiciário vivenciar a lei, decidindo os litígios, punindo os criminosos, mas sempre num processo dialético – o contencioso[14].

Modelos "flexíveis" do princípio da separação de Poderes, por sua vez, além de proporem separações funcionais, orgânicas e pessoais, buscam enfatizar o implemento de mecanismos de controles positivos sobre o exercício do poder político. Nessa concepção, cada órgão constitucional possui alguma atribuição que promove uma intervenção direta e ativa nas funções exercidas pelos demais, mas com relativa moderação. Trata-se do controle interorgânico positivo caracterizado por instrumentos de freios e contrapesos (*checks and balances*), que "determinou, afinal, não um equilíbrio permanente entre os 'poderes separados', mas sim a predominância cíclica de cada um deles"[15], e cujo primeiro exemplo histórico é o sistema institucional contido na Constituição dos Estados Unidos da América de 1787.

Apesar da variedade de concepções, os modelos "rígidos" e "flexíveis" do princípio da separação dos Poderes têm em comum, em sua origem, a preocupação com o equilíbrio do exercício das funções estatais, em sentido contrário à concentração e centralização das atribui-

13 MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **Do espírito das leis**. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2007.

14 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. 3ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 206-207.

15 PIÇARRA, Nuno. **A Separação dos Poderes como doutrina e princípio constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 1989. p. 184.

ções públicas em torno de uma autoridade. Ambas sustentam que a separação orgânica e funcional dessas atribuições produz legitimidade e eficiência na gestão da coisa pública[16].

Esses ideais iluministas propagados durante os séculos XVIII e XIX servem como elemento essencial do modelo organizacional dos aparatos estatais surgidos na época, legitimados pelas novas constituições que os balizavam juridicamente. Nessa visão liberal, a separação dos Poderes, em primeiro lugar, representaria, um sistema de autocontrole e garantia contra o arbítrio e o abuso do poder político por meio de mecanismos que se regulavam de forma automática, seja pelo insulamento de funções, seja pelos controles interorgânicos. Em segundo lugar, serviria ainda como um critério de legitimação democrática do exercício das atribuições públicas, garantindo, ao mesmo tempo, sua racionalidade e eficiência, características típicas das propostas de divisão do trabalho inerentes ao pensamento econômico liberal[17].

Dessa forma, num primeiro momento, o princípio da separação de Poderes serve como fundamento teórico e jurídico de um modelo de Estado Liberal, cujas atribuições restringir-se-iam à promoção, ao resguardo e à normatização de poucos aspectos da vida social e econômica. Segundo Clèmerson Mèrlin Clève:

> Ao Estado liberal, sempre juridicamente controlado, não cabe exercer mais do que as seguintes atividades: manter a ordem interna e conduzir a política exterior (ou seja, o fim do Estado neste caso parece ser unicamente o de promover e manter a segurança necessária para que os indivíduos possam livremente desenvolver as suas potencialidades). Tudo o mais cabe à sociedade civil, dinamizada pela energia da multiplicidade de indivíduos livres e iguais. Ora, nesse sistema, não é difícil entender que a técnica da separação dos Poderes, tal como formulada por Montesquieu, funcionava perfeitamente, além de alcançar uma utilidade incontestável[18].

16 FRANCISCO, José Carlos. **Função regulamentar e regulamentos**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 76.

17 Idem. Ibidem. p. 77.

18 CLÈVE, Clemerson Melin. **Atividade legislativa do poder executivo**. 4ª Edição. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2021. p. 35.

Diante desse contexto, a concepção inicial do princípio, com sua ênfase na dicotomia Estado/cidadão, erige a lei como principal instrumento garantidor da liberdade individual, um dos principais valores da ideologia liberal que então dominava as teorizações da separação de Poderes. Nesse sentido, como garantia fundamental contra o arbítrio, o modelo de Estado Liberal conferia especial relevância à função de elaboração desse instrumento, atribuindo-a precipuamente ao Poder Legislativo, representado pelo Parlamento composto de representantes eleitos.

Dado esse pressuposto, e conforme será descrito num próximo ponto deste trabalho, uma das características inerentes a esse modelo paradigmático do Estado Liberal seria o da indelegabilidade de funções estatais (com destaque para a função normativa), que tem como objetivo evitar a concentração ou a usurpação da atribuição da atividade normativa do Estado por outra autoridade política. Essa concepção adota também, como pressuposição teórica, a ideia de que os Poderes constituídos (Legislativo, Executivo e Judiciário) já seriam delegatários do poder a eles conferido pelo povo – seu verdadeiro titular –, razão pela qual não poderiam subdelegá-lo pelo fato de não poderem dispor daquilo que não seriam titulares (*delegata potestas delegari non potest*)[19].

Contudo, a ausência da atuação estatal positiva típica do modelo de Estado Liberal, aliada ao desenvolvimento econômico, às profundas transformações sociais geradas pelas revoluções industriais do século XIX, ao colonialismo e a uma série de outros fatores políticos, sociais e econômicos, engendraram uma necessária revisão do exercício dos poderes públicos nas ordens internas e internacionais. Com o surgimento de doutrinas e ideias socialistas, passa-se a defender novas visões de atuação estatal, defendendo um maior intervencionismo no âmbito social e, sobretudo, no econômico. Clève bem resume alguns dos fatores responsáveis por essa transformação:

> A crise recorrente do capitalismo, o sufrágio universal, as reivindicações da classe operária, as revoluções socialistas, a passagem da empresa individual para a coletiva e da concorrência para o oligopólio, a emergência da sociedade de massas e a consequente urbanização pela qual passou o mundo,

19 FRANCISCO, José Carlos. Op. cit. p. 78.

> esses dados todos, somados a outros, concluíram por forçar o nascimento de um novo tipo de Estado[20].

Diante da crescente desigualdade fática entre os cidadãos, há uma percepção da insuficiência dos princípios liberais de liberdade e igualdade formais perante a autoridade pública, o que resultou numa revalorização das atribuições do Estado com o objetivo de intervir na realidade econômica e social, surgindo, com isso, um novo paradigma de atuação estatal, idealizado no modelo de Estado Social[21]. Apesar de ser denominado como um "modelo", o Estado dessa fase é, conforme aponta Odete Medauar, estruturalmente complexo, razão pela qual serão delineadas, a seguir, linhas gerais que buscam sumarizar sua compreensão[22].

Em síntese, a organização política e jurídica na passagem dos modelos de Estado Liberal (caracterizado por uma atuação "negativa" ou meramente "garantista") para o Social passa a exigir uma atuação positiva do poder público, crescendo enormemente o rol de atividades atribuídas política e juridicamente à administração pública. Essas atividades visam garantir e dar efetividade a vários interesses e direitos, tais como a dignidade do trabalho, a segurança, a saúde, a educação, entre outros. Para tanto, fazia-se necessário ao Estado "intrometer-se cada vez mais na sociedade, regulando atividades"[23]. De modo diverso do paradigma vigente no Estado liberal, o órgão estatal ao qual foi incumbido essencialmente o exercício dessas prerrogativas foi, consequentemente, o Poder Executivo, que passou a desempenhar uma série de novas e variadas atribuições em razão desse novo dirigismo estatal sobre a sociedade e sobre a economia.

Dada a enormidade de temas e matérias que passaram a ser objeto de normatização, entendeu-se que o instrumento da lei em sentido formal (texto aprovado pelo Parlamento) se tornava menos apto a disciplinar de forma pormenorizada todas as situações jurídicas que

20 CLÈVE, Clèmerson Merlin. Op. cit. p. 39-40.

21 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 12ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 9

22 MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. 3ª Edição. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 85.

23 VERÍSSIMO, Marcos Paulo. Controle judicial da atividade normativa das agências de regulação brasileiras. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos (org). **O poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 385.

derivam desses novos campos. Conforme ressalta Veríssimo, no Estado Social, o Poder Legislativo passou a produzir normas que incidem sobre uma variedade enorme de temas, cujo conteúdo redacional se tornava menos específico e mais "aberto", definindo de maneira programática a atuação do Executivo[24]. Aliado a essa menor densidade normativa das leis, está o consequente fenômeno de "delegação" da atividade de elaboração de normas ao Poder Executivo, que passou a exercer essa competência por meio de instrumentos jurídicos diversos (leis delegadas, decretos-leis, regulamentos, medidas provisórias etc.). Com a dinamicidade da vida social e econômica, os Parlamentos começam a ser vistos como órgãos "ineficientes" para regular os diversos assuntos que agora exigiam a atuação direta do Estado.

Outro fator responsável por essa nova visão foi o da multiplicidade de partidos e representações políticas que alcançaram representação nesses órgãos. Se, por um lado, sistemas partidários plurais são essenciais à democracia, por outro, tornariam mais lentos os procedimentos de consenso e de coordenação. Um Poder Legislativo pluralista é, então, concebido como moroso e inoperante em suas funções de elaboração de normas[25]. Além disso, a atividade normativa e a criação de políticas públicas eficientes passaram a exigir conhecimento e dados técnicos, os quais, muitas vezes, eram produzidos e acessíveis somente pela burocracia estatal localizada dentro de órgãos do Poder Executivo[26].

Essa hipertrofia das atribuições exercidas pelo Poder Executivo não surgiu sem algumas consequências perniciosas à dinâmica da relação entre os Poderes. Sem um adequado mecanismo de controle, alguns países que adotavam modelos fundados no paradigma de Estado Social encaminharam-se para o autoritarismo, como foi o caso da Alemanha e da Itália, com o nazifascismo, e do Brasil com o Estado Novo[27]. Com Parlamentos fechados, ou com seus poderes reduzidíssimos, governantes estabeleciam ditaduras calcadas na mera formalidade legal, visto que dispunham de amplos poderes de elaboração legislativa.

Essa concepção de desprestígio do Parlamento e da grande relevância dada ao Executivo na condução do Estado não prescindia

24 Idem. Ibidem. p. 386.
25 RÁO, Vicente. **As delegações legislativas no parlamentarismo e no presidencialismo**. São Paulo: Ed. Max Limonad, 1966. p. 16.
26 FRANCISCO, José Carlos. Op. cit. p. 84.
27 CLÈVE, Clèmerson Merlin. Op. cit. p. 40.

de fundamentação teórica. Juristas e filósofos do início do século XX, como Carl Schmitt[28] e, no Brasil, Francisco Campos e Oliveira Vianna[29], propunham novas conceituações do princípio da separação dos Poderes, que tinham como pressuposto a visão de que o Poder Legislativo seria um local de inação, onde muito se fala e nada se decide, cabendo à autoridade máxima da nação, corporificada pelo chefe do Poder Executivo, a condução e organização por excelência dos negócios públicos[30], o que justificaria lhe conferir amplos poderes de elaboração normativa. Há nesse período, em suma, um empoderamento político e institucional do Poder Executivo em detrimento do Poder Legislativo.

O modelo de Estado Social, contudo, não perdurou por todo o século XX. Um dos fatores suscitados ao se descrever a crise do Estado Social refere-se ao grande crescimento das despesas públicas sem o correspondente aumento das receitas, o que levou a uma ineficiente prestação estatal das atividades positivas que lhe foram incumbidas.[31] O Estado de bem-estar social chega, ao final do século, "amplamente questionado em sua eficiência, tanto para gerar e distribuir riquezas como para prestar serviços públicos"[32].

Aliada à insustentabilidade financeira está a complexidade crescente das atividades econômicas, impulsionadas pela globalização e pelo surgimento constante e rápido de novas tecnologias. A burocracia e a morosidade, ínsitas à exploração econômica prestada diretamente pelo Estado, não proviam a necessária e rápida adaptação a esses novos fenômenos, exigindo uma adequação organizacional do poder público para que exercesse de forma eficiente suas atribuições. Com efeito:

> O século XX, principalmente a partir das décadas de 1970 e 1980, se caracteriza pelo século da inovação, da rapidez tecnológica, da disrupção, da complexidade das relações econômicas e empresariais. E as empresas estatais começam a não

28 SCHMITT, Carl. **A crise da democracia parlamentar.** Tradução Inês Lobbauer. São Paulo: Scritta, 1996.

29 OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.

30 BONFADINI, Paulo André Espírito Santo. **O poder normativo autônomo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 116-118.

31 MEDAUAR, Odete.O p.c it.p.89.

32 BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 6ª Edição. São Paulo: Saraiva. 2017. p. 77.

> dar conta de toda essa evolução. (...) Aquele "Estado agente econômico" passa a ser caro, oneroso do ponto de vista orçamentário. As estatais começam a dar prejuízos financeiros ao próprio Estado. O que era para dar lucro ao erário passa a gerar déficit nas contas públicas. Com ele, vêm a dívida pública (interna e externa) e o colapso da área social (educação, saúde, previdência)[33].

Dentro desse contexto, promoveu-se uma reconcepção da atuação estatal. No lugar do Estado dirigista, interventor e prestacional, concebeu-se outra figura, ou "modelo", a do Estado Regulador, ou Estado Subsidiário[34]. O modelo intervencionista que vigorava sob o paradigma do Estado Social dá lugar a um modelo temperado, caracterizado pela intervenção estatal na ordem econômica e social sob a configuração de regulação, tendo como finalidade efetivar o princípio da dignidade humana[35]. Na síntese de Medauar, no paradigma do Estado regulador:

> O Estado retira-se de vários setores, transferindo-os à execução privada, mas fixa regras, fiscaliza seu cumprimento e aplica sanções. Em âmbitos considerados sensíveis para a sociedade, e antes não disciplinados, edita normas a respeito e cria órgãos específicos para controlá-los[36].

Do ponto de vista da elaboração normativa, o modelo do Estado Regulador não significa um revés ao absenteísmo típico do modelo de Estado Liberal. De modo diverso, defende-se uma atuação subsidiária do Estado nos domínios econômicos e social. Essa atuação seria pautada por alguns órgãos que devem exercer a função normativa para, assim, regular os setores e as atividades econômicas com a finalidade de disciplinar de forma ponderada os interesses e direitos envolvidos[37]. Nessa nova configuração, há também a transferência de atividades anteriormente exercidas e prestadas pelo Estado para o setor privado (privatizações), o que não acarreta necessariamente numa ausência da administração pública nesses setores.

33 BONFADINI, Paulo André Espírito Santo. Op. cit. p. 16.
34 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit. p. 16.
35 GUERRA, Sérgio. Agências reguladoras e supervisão ministerial. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos (org.). **O poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 477-478.
36 MEDAUAR, Odete. Op. cit. p. 105.
37 BONFADINI, Paulo André Espírito Santo. Op. cit. p. 19.

A flexibilização dos modos de elaboração de regras incidentes sobre esses campos econômicos e sociais é uma das características do novo modelo[38]. O Estado não mais explorará diretamente setores específicos, mas também não se omitirá na sua fiscalização e na sua normatização por meio da regulação, que pode ser assim definida:

> A regulação estatal da economia é o conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionais, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla, ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e orientando-os em direções socialmente desejáveis[39].

Apesar do caráter subsidiário da atuação estatal característica do modelo do Estado Regulador, sua atribuição normativa continua alargada pela diversidade de setores objetos da nova regulação. A sua dinamicidade e complexidade técnica também continuou a exigir a elaboração de normas de forma eficiente e consentânea com sua rápida evolução, fenômeno que já havia justificado o alargamento da capacidade normativa do Poder Executivo no início do século XX. Para buscar atender de forma satisfatória essa nova realidade, e em função da transferência de atividades anteriormente prestadas pelo poder público ao setor privado, além da permanência do exercício de poderes normativos pela administração pública, foram criadas novas entidades em seu âmbito. No Brasil, pode-se citar como exemplo a criação das agências reguladoras que, conforme expõe Tércio Sampaio Ferraz Júnior, representam uma substituição do modelo de intervenção estatal direta pelo modelo gerencial, tendo como fundamento a eficiência e a regulação das atividades sujeitas a sua regulação[40].

38 MEDAUAR, Odete. Regulação e autorregulação. **Revista de Direito Administrativo – RDA**. Rio de Janeiro, n. 228. 2002. p. 124.

39 ARAGÃO, Alexandre Santos. **Agências reguladoras e a evolução do Direito Administrativo Econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 37.

40 FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. O poder normativo das agências reguladoras à luz do princípio da eficiência. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos (org.). **O Poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 271-272.

Essa realidade político-institucional contemporânea trazida pelo advento do novo modelo de atuação estatal do denominado Estado Regulador gera diversas complexidades que não estavam presentes à época que as teorias clássicas do princípio da separação de Poderes foram concebidas. "A trindade de poderes tornou-se muito simples para explicar os múltiplos poderes do Estado contemporâneo e uma sociedade muito complexa"[41]. De fato, conforme argumenta Eoin Carolan, a aplicação literal e simples da teoria rígida de Montesquieu não confere respostas efetivas aos problemas enfrentados pelas organizações estatais da atualidade, tornando-se vaga e imprecisa a aplicação do princípio para solucionar questões regulatórias derivadas da realidade econômica e social moderna[42].

No mesmo sentido é a crítica de Bruce Ackerman, para quem, no Estado contemporâneo, mostra-se necessário aplicar uma teoria das funções estatais mais ampla e capaz de resolver em escala global questões que eram inexistentes nos séculos passados[43]. Reconhecendo os méritos da teoria clássica de Montesquieu, o autor afirma que uma visão de poder normativo estanque nos órgãos legislativos e parlamentares não se coaduna com os problemas trazidos pela realidade social e econômica vivida contemporaneamente, devendo-se interpretar o princípio à luz do século XXI. Nas palavras desse autor:

> Quase três séculos depois, já passa da hora de repensar a santíssima trindade de Montesquieu. Apesar de seu status canônico, ela nos mantém cegos para o surgimento, em nível mundial, de novas formas institucionais que não podem ser categorizadas como legislativas, judiciárias ou executivas. Embora a tradicional fórmula tripartite falhe ao capturar os modos característicos de operação de tais formas, essas unidades novas e funcionalmente independentes estão desempenhando um papel cada vez mais relevante em governos modernos. Uma "nova separação de poderes" está emergindo no século XXI. A compreensão de suas características distintivas requer o desenvolvimento de um modelo conceitual que

41 MEDAUAR, Odete. Op. cit. p. 139.

42 CAROLAN, Eoin. **The new separation of powers. A theory for the modern state**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 27.

43 ACKERMAN, Bruce. Good-bye, Montesquieu. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, v. 265, p. 13-23. Tradução de Diego Werneck Arguelhes e Thomaz Henrique Junqueira de Andrade Pereira. Rio de Janeiro, 2014. p. 14.

> contenha cinco ou seis categorias – ou talvez mais. E, assim, nós devemos dar um carinhoso adeus a Montesquieu, para então criar novas bases para o direito administrativo comparado, que deem conta dos desafios dos governos modernos[44].

Nas concepções atuais do princípio, nota-se, assim, que não há mais uma defesa do pressuposto de que as funções estatais devam ser desempenhadas rígida e isoladamente por distintos órgãos. Na visão de Diógenes Gasparini, o modelo clássico do princípio de separação de Poderes não mais se coaduna com a própria ideia de "harmonia entre os poderes". "O Legislativo não pode só legislar, o Executivo só administrar e o Judiciário apenas julgar"[45], visto que todos eles, em alguma medida, devem realizar funções "atípicas". Não se pode admitir que os poderes constituídos sejam estanques e exerçam suas funções de forma monopolística, sob pena de não ser possível a consecução das finalidades e objetivos públicos trazidos pelas Constituições da atualidade.

Devido às complexidades enfrentadas no desempenho da atividade normativa contemporaneamente, alguns teóricos buscam distinguir o exercício da função regulatória da função legislativa: enquanto aquela mostrar-se-ia eminentemente técnica, esta seria limitada às decisões sobre aspectos morais e valorativos da comunidade. Defendem, por conseguinte, sua atribuição a órgãos distintos, tanto por razões de eficiência quanto para promoção dos princípios do regime democrático[46].

Bruce Ackerman, por exemplo, afirma que a concretização da democracia depende da presença de um corpo burocrático capaz de aplicar as leis de maneira imparcial, sem estar diretamente ligado à política cotidiana. Ackerman argumenta que um princípio fundamental à contemporânea separação de Poderes é o de que o poder de legislar deve ser distinto do poder de implementar e regulamentar as leis. Se os políticos conseguirem ultrapassar essa fronteira, o resultado

44 Idem. Ibidem. p. 15.

45 GASPARINI, Diógenes. **Poder regulamentar.** 2ª Edição. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1982. p. 125.

46 ROMERO, Felipe Lima Araújo. **Avocação legislativa da escolha regulatória: teoria e prática da interação entre agências reguladoras e Poder Legislativo na construção da política regulatória**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2022. p. 34.

seria a tirania[47]. O autor sustenta, assim, que um sistema constitucional adequado deveria isolar a burocracia técnica estatal dos agentes políticos, devendo o Poder Legislativo se ater não a questões técnicas e eminentemente regulatórias, mas sim à modulação dos valores básicos da sociedade[48].

Karl Loewenstein, ao publicar sua obra em meados do século XX, também propõe uma concepção distinta do princípio da separação de Poderes. Para o jurista germânico, a visão clássica da doutrina não mais refletiria os processos de governança e de interação entre os poderes políticos nas sociedades de massa surgidas após as Revoluções Industriais. Tendo em vista essas novas exigências, sugere uma diversa forma de tripartição, não mais erigindo os Poderes em torno da noção de lei, mas sim no processo governamental caracterizado pela distinção entre "*policy determination", "policy execution", e "policy control*"[49]. A primeira refere-se à definição das políticas fundamentais, que abrangem questões internas e internacionais e teriam como instrumento a legislação em sentido amplo, exercida, por essa razão, pelos Poderes Legislativo e Executivo (e pelo eleitorado pela via do referendo). A segunda é caracterizada pela implementação dessas determinações, a qual se dá por meio da atividade administrativa e regulatória e da função judiciária. Por fim, a terceira representa um sistema de controle recíproco entre as entidades estatais, consubstanciando mecanismos de intervenção e fiscalização desses Poderes.

Mantendo o pressuposto da separação orgânica, Loewenstein afirma que a distribuição dessas funções de escolha, execução e controle de políticas públicas entre os diversos "*power holders*" presentes na ordem estatal torna-se objetivo central da Constituição de um Estado democrático. Com isso, evita-se a concentração perniciosa de poderes nas mãos de algum desses atores, que são definidos como o Poder Legislativo (Parlamento), o Poder Executivo (governo), o Poder Judiciário (cortes) e o Eleitorado (partidos políticos e opinião pública)[50].

47 ACKERMAN, Bruce. **The New Separation of Powers**, Harvard Law Review, v. 113, n.3., 2000. p. 686.
48 ROMERO, Luís Felipe. Op. cit. p. 34.
49 LOEWENSTEIN, Karl. **Political Power and the governamental process**. 2ª Edição. Chicago: The University of Chicago Press, 1965. p. 42.
50 Idem. Ibidem. p. 8, 14-15, 164.

Essa repartição de poderes entre as entidades protagonistas do processo político é baseada em duas técnicas de controle: o intraorgânico e o interorgânico. O primeiro consiste nos mecanismos de controle operacionalizados dentro de uma organização ou de determinado *power holder*. Nessas situações, o exercício de certa função é constitucionalmente atribuído e compartilhado por vários indivíduos, ou seja, controles intraorgânicos somente existem nos casos em que a instituição detentora de poder político é organizada coletivamente, possuindo diversos membros, como nos casos de assembleias legislativas ou tribunais[51]. Por sua vez, o controle interorgânico é caracterizado por mecanismos de interação recíproca entre os diversos *power holders* existentes numa ordem política. Esse tipo de controle pode ser dividido em duas espécies. A primeira ocorre quando a Constituição requer a atuação conjunta de mais de um órgão constitucional para que determinada função seja desempenhada ou para que seja materializada a vontade estatal. Há, nessa hipótese, uma cooperação entre os órgãos. A segunda tem lugar quando um órgão está autorizado a intervir, individualmente, e à sua exclusiva discrição, nas funções e processos de outro, podendo, nesses casos, haver ou não cooperação[52].

Em suma, apesar da grande variedade de conceituações teóricas, André Cyrino bem resume os elementos, aplicados à realidade brasileira, que justificam uma nova concepção do princípio da separação dos Poderes e a expansão da atribuição normativa conferida ao Poder Executivo:

> i) legitimidade democrática, que permeia tanto o Executivo quanto o Legislativo; ii) a consagração de um Estado Democrático de Direito, que em seus próprios termos já pressupõe a busca de outras formas de legitimação do poder que não a mera legalidade formal; iii) o constitucionalismo, afastando-se o culto à lei (legalismo); iv) o controle social, notadamente de uma mídia independente, o que é próprio da democracia e de uma sociedade pluralista; v) o amplo controle recíproco entre os "Poderes", notadamente o controle jurisdicional dos atos estatais; vi) o desenvolvimento do estado de bem-estar social e seu desdobramento como Estado regulador, do qual se demanda uma postura ativa impensável ao pensamento

51 Idem. Ibidem. p. 166-167.
52 Idem. Ibidem. p. 184.

> iluminista original; e vii) o sistema de controles políticos advindos da dinâmica partidária do presidencialismo de coalizão e seus caminhos de formação de consensos, os quais dependem tanto da ação parlamentar, quanto da própria Administração Pública, liderada pelo Presidente da República, Governadores e Prefeitos[53].

Por fim, foge do escopo deste trabalho delinear uma concepção ideal do princípio com plena aplicabilidade à realidade institucional contemporânea. Todavia, vale ressaltar que, nas novas concepções da separação de Poderes, ganha ênfase um dos pressupostos delineados por Loewenstein e também apontado na síntese de Cyrino: a necessidade de existência de mecanismos de controle intra e interorgânico. Conforme afirma Reinhold Zippelius, a "delimitação clássica entre os âmbitos do Poder Legislativo e do Poder Executivo perdeu sua nitidez"[54]. Entretanto, não obstante a "menor nitidez dos limites, concretiza-se, mesmo assim, a verdadeira finalidade da divisão de poderes, desde que, em termos gerais, os diversos grupos e órgãos do Estado se controlem reciprocamente e com eficácia"[55].

No mesmo sentido, Clève sustenta que o aparelhamento crescente da capacidade normativa do Poder Executivo mostrou-se uma exigência institucional imposta pela evolução da realidade econômica e social, passando o princípio da separação de Poderes a não ser mais um fato impeditivo à edição de normas pela administração pública. Todavia, para o autor, essa outorga de poderes normativos ao Executivo exige a adoção, pelos constituintes, de um eficiente e elaborado sistema de controle, a fim de tornar o exercício dessa atribuição mais segura e eficaz[56].

Todavia, antes de abordar especificamente esse pressuposto de controle, deve-se mencionar que essa expansão da capacidade de elaboração de normas surgida com os novos paradigmas de atuação estatal, além de demandar novas concepções teóricas do princípio da separação dos Poderes, também exigiu uma releitura de um dos seus

53 CYRINO, André. **Delegações legislativas, regulamentos e administração pública**. Belo Horizonte: Forum, 2018. p. 72-73.
54 ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do Estado**. 3ª Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1997. p. 417.
55 Idem. Ibidem.
56 CLÈVE, Clèmerson Merlin. Op. cit. p. 42.

principais consectários concernente à produção e aplicação de normas, qual seja, o princípio da legalidade incidente sobre a administração pública, o que será abordado no tópico a seguir.

1.2. A releitura do princípio da legalidade e os princípios da reserva legal e da preferência da lei

A sistematização do princípio da legalidade está diretamente associada à própria evolução da concepção de Estado de Direito e da noção clássica de lei. Como descrito na seção anterior, com a derrocada do Estado Absolutista e com a ascensão da filosofia racionalista do Iluminismo, a limitação do arbítrio e do poder estatal passa a se tornar uma preocupação central nas teorias surgidas nos séculos XVII e XVIII. Há uma transferência da noção de soberania como algo inerente ao "direito divino", fundamentador do poder monárquico, para o povo (ou nação), o qual seria guiado pela razão[57], e o instrumento por meio do qual essa "razão" se manifestaria seria, por excelência, a lei.

Em outras palavras, para os revolucionários iluministas, em síntese, a lei seria produto da razão humana, manifestada pela "vontade geral", conceito moldado pela filosofia de Rousseau[58]. Devido à impossibilidade de se ouvir a vontade de todos, essa razão e essa vontade geral ganham forma e são expressas pelos representantes do povo, uma amostra seletiva do todo, que "descobririam" e proclamariam o direito em nome da comunidade[59]. No desenho institucional das Constituições que surgiam nesse período, há, em decorrência desse pressuposto, uma supremacia político-jurídica do Poder Legislativo, representado nas Assembleias Nacionais, órgãos tidos como fontes únicas de produção normativa.

Essa concepção de lei torna-se a raiz do princípio da legalidade, fundamento basilar do conceito de Estado de Direito. A lei torna-se o principal instrumento de garantia da liberdade do indivíduo contra a ação de outros e do Estado. Somente mediante a devida forma legal é

57 Idem. Ibidem. p. 43.
58 ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução de Ana Resende. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2013.
59 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 75-76.

que se poderia estabelecer limitações às liberdades e obrigações aos cidadãos. Para o conceito original do princípio da legalidade, na lição de José Afonso da Silva, toda atividade estatal:

> (...) fica sujeita à lei, entendida como expressão da vontade geral, que só se materializa num regime de divisão de poderes em que ela seja o ato formalmente criado pelos órgãos de representação popular, de acordo com o processo legislativo estabelecido na Constituição. É nesse sentido que se deve entender a assertiva de que o Estado, ou o Poder Público, ou os administradores não podem exigir qualquer ação, nem impor qualquer abstenção, nem mandar tampouco proibir nada aos administrados, senão em virtude de lei.[60]

Todavia, conforme expõe Di Pietro, originalmente a concepção liberal do princípio da legalidade pressupunha uma vinculação negativa da administração pública. A lei vincularia a atuação estatal no sentido de que esta não poderia se efetivar em sentido contrário aos ditames legais, cabendo-lhe somente executá-los nos seus estritos termos. Ocorre que a discricionariedade administrativa ainda era ampla, visto que, no silêncio da lei, o poder público poderia agir segundo critérios próprios. Conforme expõe a autora:

> Ao lado dessa atividade vista como simples execução legal, havia outra, de livre apreciação, na qual a Administração Pública atuava isenta de vinculação legal e, portanto, de controle judicial. Era a forma como se concebia a discricionariedade nesse período.[61]

Com o avanço do intervencionismo estatal que caracterizou o paradigma do Estado Social, o princípio da legalidade ganha uma conotação positiva. Como exposto anteriormente, o acréscimo de funções a cargo do Estado fortaleceu o Poder Executivo, ampliando suas capacidades normativas. Sob a influência do positivismo jurídico, a atuação da administração pública passou a ser concebida como algo que necessariamente deveria decorrer de uma autorização formalizada num instrumento legal. O princípio da legalidade é estendido para

60 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 420.

61 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 14.

vincular toda a atuação administrativa, consubstanciado na fórmula de que "a Administração somente poder fazer o que a lei permite"[62].

Em termos dogmáticos, e em relação ao Direito Público Brasileiro, em resumo, são as seguintes as concepções do princípio da legalidade incidente no ordenamento jurídico nacional delineadas pela doutrina clássica: do ponto de vista dos indivíduos, o princípio da legalidade está insculpido no inciso II, do art. 5º da Constituição Federal de 1988, segundo o qual "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Por outro lado, da perspectiva da administração pública, o princípio é explicitado no *caput* do art. 37[63] de nossa Carta, vinculando o poder público tanto no âmbito negativo quanto positivo, o que desdobra o princípio da legalidade em dois deveres. O primeiro é o dever de a atuação administrativa não contrariar o disposto no texto legal. A vontade emanada da interpretação da lei deve prevalecer e a ação do administrador deve ser com ela compatível, uma vez que a lei tem precedência (preferência). Já o segundo é o dever de conformidade, que significa que a administração pública somente pode agir quanto o ato estiver anteriormente previsto em lei[64].

Não obstante a existência dessa visão dogmática, a crença "cega" na lei como instrumento formal de contenção do arbítrio estatal ou como racionalização do agir administrativo não se mostrou historicamente acurada. Os postulados liberais responsáveis pelo surgimento do princípio da legalidade também se transformaram de forma concomitante à evolução dos paradigmas de atuação estatal descritos no tópico anterior.

---

62 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Princípio da legalidade. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP.** Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/86/edicao-1/principio-da-legalidade. Acesso em 20 de julho de 2023

63 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

64 BARROSO, Luís Roberto. Apontamentos sobre o princípio da legalidade (delegações legislativas, poder regulamentar e repartição constitucional das competências legislativas). In: **Temas de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 169.

Clève aponta alguns dos fatores responsáveis por essas mudanças. Com a emergência do Estado Social, alargam-se as matérias objetos de disciplina legal, assim como a capacidade normativa do Poder Executivo. Simultaneamente ocorre a denominada "inflação legislativa", aumentando substancialmente a quantidade de leis produzidas pelo Estado ao mesmo tempo em que esse passa a atuar mais por meio de instrumentos jurídicos distintos da lei emanada formalmente do Parlamento[65]. Além desse fator, está o que o autor denomina como "emergência da sociedade técnica". Os assuntos objetos de regulação tornam-se mais dinâmicos e complexos, passando a sociedade a exigir respostas rápidas das autoridades públicas. A administração torna-se, com isso, dependente do auxílio de especialistas técnicos, burocratas que, muitas vezes, pouco dialogam com as classes políticas, ocorrendo uma tensão entre a visão do tecnocrata voltada para resultados com aquela que valoriza mais os meios e a legitimidade do processo[66]. Na síntese desse autor:

> O vir à tona do Estado social e da sociedade técnica dificulta o exercício, pelo Parlamento, da função legislativa. Primeiro, porque o Estado social e a sociedade técnica exigem do Legislativo um preparo técnico que não pode ser encontrado num órgão cuja composição não é de especialistas, e sim de mandatários eleitos. Depois, porque o processo legislativo nem sempre pode ser célere. De uma estrutura colegial, formada por um número nem sempre pequeno de congressistas, não se pode exigir que a tomada de decisão seja tão rápida como a do Executivo.[67]

Um segundo fator é o surgimento de uma noção "dessacralizadora da lei". Para Clève, um dos fatos responsáveis por esse processo é a ascensão do sufrágio universal. A ampliação do eleitorado e da variedade social e econômica dos representantes políticos fragmenta a identidade ideológica dos Parlamentos, até então dominados pelas elites ideologicamente mais uniformes. Com isso, há institucionalização dos partidos políticos e profusão de novas concepções acerca da atuação do Estado, tornando o Poder Legislativo o centro por excelência desses embates. Por conseguinte, não se concebe mais a lei como

65 Clève, Cléverson Merlin. Op. cit. p. 48.
66 Idem. Ibidem. p. 49.
67 Idem. Ibidem.

instrumento veiculador de uma "vontade geral". O debate parlamentar orientado pela razão não é mais apto a "descobrir" essa vontade da nação. A lei passa, então, a ser entendida como uma "vontade política do grupo majoritário no Parlamento"[68].

No mesmo sentido, Cyrino aponta outras consequências da expansão do sufrágio sobre o princípio da legalidade:

> O avanço do estado de bem-estar social, com o incremento das demandas populares por conta da expansão do sufrágio, mostrou: i) que a lei não é bastante para dar todas as respostas esperadas pela população, bem como ii) que administrar envolve bem mais que ações mecânicas de aplicação da lei. Em verdade, em face das necessidades surgidas a partir do avanço do Estado social, e, posteriormente, pelo Estado que se convencionou chamar regulador, a legalidade como instrumento de vinculação reforçada do agir administrativo se mostrava, no mínimo, insuficiente.[69]

Para Gustavo Binenbojm, são cinco as razões que seriam responsáveis por uma "crise do princípio da legalidade", as quais se vinculam a um descrédito tanto no que se refere à legitimidade quanto à insuficiência da lei. A primeira delas é a já descrita inflação legislativa derivada do aumento da complexidade da função estatal e da necessidade de atender a interesses corporativos que passam a dominar a atividade legiferante[70]. A segunda refere-se à experiência histórica de que a lei pode veicular instrumentos de injustiça e servir como fundamento para barbáries, como foram aquelas vivenciadas pela humanidade durante a ascensão de regimes totalitários. A terceira é a perda de importância da lei, decorrente de sua concepção como instrumento imperfeito e que não seria o legítimo veiculador de uma "vontade geral". A quarta consiste no grande aumento do número e da variedade de instrumentos jurídicos-infraconstitucionais editados pela administração pública, decorrente, novamente, da intensificação da atuação normativa do Estado. Por fim, a quinta é a intensificação da interferência

68 Idem. Ibidem. p. 47.

69 CYRINO, André. Op. cit. p. 57.

70 Paulo Otero aponta fenômeno semelhante que conceitua como "neocorporativização da decisão política". OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. 2ª Edição. Coimbra: Almedina, 2003. p. 139-143.

do Poder Executivo sobre a produção legislativa tradicional, seja pelos meios constitucionalmente previstos de sua atuação no processo legislativo (iniciativa, sanção, veto, solicitação de urgência para seus projetos etc.) seja pelos meios indiretos (e não previstos formalmente) característicos de sua atuação política num regime de coalizão[71].

Esse conjunto de fatores, em resumo, erigiu, por parte da doutrina, uma nova concepção do princípio da legalidade que não se restringe mais puramente à concepção formal de lei. Ressalte-se, primeiramente, que essa desmistificação da legalidade não torna a atuação administrativa desvinculada. Não há uma extinção de parâmetros para dar lugar ao arbítrio[72]. O que ocorre é uma mudança do parâmetro de vinculação da atividade da administração pública, deixando de ser a lei em sentido estrito e abrangendo outras fontes normativas. Segundo Eros Roberto Grau:

> Um novo sentido é atribuído ao princípio com a admissão de que a Administração, tanto quanto os particulares, está limitada pelas normas jurídicas que produzir (*legem patere quam fecisti*). Assim, ela está sujeita não à lei (expressão de ato legislativo), mas à norma que fez, no exercício de função normativa. Daí a vinculação da Administração não à lei, mas às normas jurídicas, inclusive às que ela mesma tiver ditado, em decorrência da lei.[73]

Dessa maneira, alguns autores desenvolvem a ideia de que a legalidade administrativa deve ser substituída por uma visão mais abrangente de vinculação, que passaram a denominar "princípio da juridicidade"[74]. De acordo com essa perspectiva, a atuação administrativa, inclusive na sua função normativa/regulatória, fundamenta-se diretamente na Constituição e nos direitos fundamentais, e não

71 BINENBOJM, Gustavo. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade no Direito brasileiro. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 145-204. p. 148-153.

72 FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **Poder regulamentar: aspectos controvertidos no contexto da função regulatória**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 40.

73 GRAU, Eros Roberto. **O Direito posto e o Direito pressuposto**. 8ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 178-179.

74 Como um dos precursores da denominação cf. MERKL, Adolf. **Teoria general del derecho administrativo**. Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1935. p. 132.

necessariamente na lei em sentido formal, a qual, muitas vezes, pode ser lacônica ou omissa e não conter todas as diretrizes necessárias para uma gestão eficiente da coisa pública que atenda aos objetivos delineados na Constituição[75]. Para Medauar, o princípio da legalidade passou a assentar-se sobre bases valorativas que vinculam a administração não apenas à lei votada pelo Parlamento, mas também aos preceitos fundamentais que perpassam todo o ordenamento jurídico, ressignificando o princípio não mais como uma relação entre a lei e o ato administrativo, mas sim numa relação mais larga entre o próprio ordenamento e a administração[76]. A legalidade passa a fazer referência não a uma espécie normativa específica em sentido formal, mas ao ordenamento jurídico em sentido material, a um "bloco de legalidade ou de constitucionalidade que engloba tanto a lei como a Constituição"[77].

Todavia, essa nova concepção do princípio não é imune a críticas. Carlos Ari Sundfeld afirma que a releitura do princípio da legalidade acaba substituindo a sacralização da lei, típica dos modelos liberais, por uma sobrevalorização da Constituição, implicando num excesso de subjetivismo do agir do administrador público, dada a indeterminação, conceitos abertos e abrangência das normas contidas tipicamente nos textos constitucionais[78]. Além disso, a atuação diretamente derivada de princípios constitucionais, por meio de métodos de ponderação, confere um leque amplo à atuação discricionária da administração pública, o que daria espaço a arbitrariedades. Por outro lado, ampliam-se os parâmetros de controle dos atos administrativos, os quais não necessariamente garantiriam maior racionalidade na edição desses atos.

Essa nova concepção do parâmetro de vinculação do agir estatal naturalmente repercute no exercício da atividade normativa pela administração pública. Ao se ampliar o bloco de legalidade, aumenta-se também o espaço de discricionariedade do regulador na edição de seus atos normativos, que não seriam parametrizados tão somente nas leis autorizadoras. Consequentemente, e no sentido oposto, também se aumenta o grau de subjetividade passível de ser utilizada pelos

75 BONFADINI, Paulo André Espírito Santo. Op. cit. p. 180.
76 MEDAUAR, Odete. Op. cit. p. 172.
77 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. cit. p. 839.
78 SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 134.

entes controladores desses atos quando questionada a sua legalidade. André Cyrino aponta para a crítica direcionada especificamente ao excesso de subjetivismo judicial que essa vinculação à juridicidade pode gerar, o que traria também questões relacionadas à legitimidade democrática dessa ampliação do controle exercido pelo Poder Judiciário:

> O que se está a afirmar é que o princípio da juridicidade pode não ser exatamente um caminho para estreitar a vontade administrativa às opções dos representantes eleitos do povo. Ele pode se desdobrar em mecanismo de incremento da capacidade de controle jurídico, o que acaba subordinando a Administração Pública a um forte direcionamento pelo Poder Judiciário. Com isso, cria-se um novo problema de delegação (aos juízes), o que robustece o déficit de legitimidade causado pela transferência de poderes incialmente feita pelo legislador ao Administrador. Serão os juízes os atores que aferirão – pelas amplas portas do acesso à justiça para o controle dos atos administrativos – se a ponderação administrativa deve ser mantida, e poderão reconsiderar aspectos técnicos com os quais não estão familiarizados.[79]

Dessa forma, a releitura do princípio da legalidade gera, por um lado, um reforço na amplitude dos parâmetros de controle da administração pública e, por outro, suscita questões concernentes à legitimidade de alguns dos instrumentos de controle realizado por autoridades judiciais. Assim, ganham relevância outras formas de controle efetivadas por poderes constituídos que estejam mais próximos da vontade democrática dos cidadãos sujeitos à atuação administrativa, como o é aquele realizado pelo Poder Legislativo, dentre os quais encontra-se a sustação dos atos normativos exorbitantes do poder regulamentar, tema central deste trabalho.

Apesar dessa ampliação dos parâmetros de vinculação da administração pública, conforme afirma Gilmar Mendes, não se pode negar que a teorização clássica do princípio da legalidade permaneceu insubstituível como forma de garantia de direitos e de limitação ao funcionamento do Estado[80]. Por consequência, o princípio da reserva legal (ou reserva de lei) e o subprincípio da "preferência" (ou "primazia")

79 CYRINO, André. Op. cit. p. 63.

80 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª Edição. São Paulo: SaraivaJur, 2014. p. 838.

da lei continuam sendo alguns dos principais conceitos dogmáticos responsáveis pela limitação dos poderes normativos exercidos pela administração pública.

A reserva de lei pode ser resumidamente conceituada como a técnica adotada pelo poder constituinte para conferir ao Poder Legislativo a competência de editar normas que disciplinem ou limitem matérias e direitos sensíveis[81]. Por meio dessa técnica, o ordenamento constitucional destaca certas matérias que deverão ser disciplinadas por meio de lei em sentido formal ou de ato com força de lei, atos esses que devem ser elaborados pelo Poder Legislativo seguindo os procedimentos do devido processo legislativo. Possui, portanto, duas dimensões: uma negativa, que inadmite a regulação desse conjunto de matérias por qualquer outra fonte de direito que não a lei; outra, positiva, a qual admite que apenas a lei pode definir limitações ou restrições a esse conjunto de direitos e matérias[82].

A reserva de lei não se confunde com a denominada "reserva de Parlamento", que se refere à competência do órgão editor do ato legal. A reserva de Parlamento incide sobre o conjunto de matérias que necessariamente deverão ser elaboradas pelo Poder Legislativo por meio de ato com força de lei. Com isso, o constituinte exige que, em certos temas, haja uma deliberação que se dê nos típicos moldes do funcionamento das Casas Legislativas, assegurando, assim, a legitimidade democrática na disciplina de temas e assuntos sensíveis à comunidade nacional[83]. Em relação aos fatos que ensejam a existência dessa reserva, afirma Canotilho:

> A publicidade que rodeia a sua discussão, o acompanhamento dos debates pela opinião pública e a sua difusão pelas *mass media*, a possibilidade de intervenção de todos os partidos representados (não apenas dos que directa ou indirectamente constituem também o governo), justificarão que a constituição (a reserva de lei deve ter um fundamento evidente num preceito constitucional) reserve à lei formal da assembleia a disciplina de certas matérias.[84]

81 Idem. Ibidem. p. 64.
82 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. cit. p. 843.
83 Idem. Ibidem.
84 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Op. cit. p. 725.

A doutrina classifica a reserva de lei em absoluta e relativa[85]. A primeira ocorre quando a norma constitucional prescreve à lei a disciplina exclusiva da totalidade de determinada matéria, impossibilitando sua regulamentação por meio de outras fontes de direito. Dessa forma, demanda-se do legislador um esforço de detalhamento exauriente no texto legal. "Numa reserva absoluta, a lei deve conter o fundamento e a totalidade dos critérios de decisão, no caso concreto, não conferindo ao agente qualquer margem de liberdade na sua aplicação"[86]. Exemplo desse tipo de reserva, exposto por Gilmar Mendes, é aquele previsto no art. 14, § 1º, da Constituição de 1988, que prevê que "lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade".

A reserva legal relativa, por sua vez, tem lugar quando a Constituição, embora estabeleça a existência necessária de uma lei, permite que haja um espaço de conformidade regulatória pela administração pública. Assim, a lei pode prever as bases, fundamentos e regime jurídico geral da matéria, que poderá ter sua regulamentação complementada por outra fonte normativa de caráter infralegal[87]. "Embora a lei deva dar o primeiro passo, transfere-se ao administrador a avaliação da oportunidade e da conveniência de sua própria ação"[88]. Exemplos na Constituição brasileira atual são inúmeros, podendo-se citar o disposto no § 1ª do art. 153[89], que permite ao Executivo, por meio de Decreto, alterar as alíquotas dos impostos ali elencados, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei.

André Cyrino chama a atenção para a dificuldade de existência de reservas absolutas nos ordenamentos constitucionais modernos. A complexidade da atuação normativa do Estado gera dificuldades para que a lei esgote completamente a disciplina de determinada matéria, o

85 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. cit. p. 843.

86 XAVIER, Alberto. Legalidade e tributação. In: **Revista de Direito Público**, n. 47-48, jan. 1978. p. 332.

87 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. cit. p. 843.

88 CYRINO, André. Op. cit. p. 65.

89 Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: I - importação de produtos estrangeiros; II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; III - renda e proventos de qualquer natureza; IV - produtos industrializados; V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; VI - propriedade territorial rural; VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar. § 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.

que pode exigir algum tipo de adaptação para hipóteses não previstas pelo legislador[90]. No mesmo sentido aponta Gilmar Mendes, que, citando Canotilho, afirma que "todas as reservas acabam sendo relativas, pois, ao fim e ao cabo, deixam aos órgãos concretizadores (administrativos e jurisdicionais) uma margem maior ou menor de intervenção"[91].

Já o subprincípio da "preferência da lei" refere-se, em termos sintéticos, ao fato de que algumas matérias cuja disciplina não é absolutamente reservada ao instrumento formal de lei podem, por conseguinte, ser tratadas em atos normativos de espécie e hierarquia distintos. Entretanto, na hipótese de essa matéria ser objeto de disciplina por meio de lei (ou ato com força de lei), esta passa a ter preferência, ou proeminência de validade, sobre todo e qualquer ato normativo de natureza secundária editado pelo Poder Executivo[92].

Sobre esse subprincípio, Canotilho afirma que o "regulamento não pode contrariar um acto legislativo ou equiparado. A lei tem absoluta prioridade sobre os regulamentos, proibindo-se expressamente os regulamentos modificativos, suspensivos ou revogatórios das leis"[93]. No mesmo sentido é a lição de Ana Paula de Barcellos, para a qual a preeminência da lei exige que qualquer ato infralegal seja considerado inválido se estiver em antinomia com alguma lei, a qual prevalecerá sobre toda categoria normativa inferior[94].

Percebe-se, em conclusão, que a evolução dos paradigmas da atuação estatal exigiu também uma revisão e atualização de princípios balizadores da atuação normativa do Estado, como o é o princípio da legalidade, o que não significou, necessariamente, um abandono da visão da lei como instrumento garantidor de liberdades e de limitação ao poder. Porém, a lei formal deixou de reinar de forma absoluta sobre o ordenamento jurídico, que passou a ser concebido como um conjunto composto por fontes normativas variadas e editadas por diferentes departamentos estatais. Em termos institucionais, o Poder Legislativo deixou de ser o único centro de produção de normas jurídicas, compartilhando cada vez mais essa função com órgãos pertencentes ao

90 Idem. Ibidem. p. 67.
91 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. cit. p. 844.
92 BONFADINI, Paulo André Espírito Santo. Op. cit. p. 136.
93 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Op. cit. p. 835.
94 BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense. 2018. p. 146-147.

Poder Executivo. Em torno disso está o fenômeno da descentralização da atividade legislativa, que será abordado no tópico a seguir.

1.3. A descentralização da atividade normativa

Mesmo nas concepções clássicas do princípio da separação dos Poderes, admite-se, em menor ou maior medida, o exercício de atribuições normativas por órgãos distintos do Poder Legislativo. Como abordado anteriormente, os modelos categorizados como "flexíveis" admitem controles interorgânicos entre os Poderes e o exercício de atribuições denominadas "atípicas" que não correspondem diretamente à função estatal especificamente designada para aquele departamento ou que poderia ser melhor exercida por ele. Montesquieu, por exemplo, apesar de ter sua teoria enquadrada nos modelos ditos "rígidos", defendia a participação do Poder Executivo no processo de elaboração normativa por meio da deliberação executiva, que se concretizava por meio da sanção ou veto de proposições legislativas[95].

Nesse sentido, abordar o fenômeno da descentralização da atividade normativa deve adotar como pressuposto a diferenciação das funções estatais concernentes à produção de normas jurídicas. Isso porque, nos sistemas constitucionais contemporâneos, a elaboração de normas jurídicas não é monopólio ou atribuição exclusiva do Parlamento. A função normativa do Estado não se confunde com a função legislativa. Aquela é gênero da qual esta é espécie. Para Clèmerson Clève, a função normativa pode, inclusive, ser exercida por particulares. Este autor destaca o fato de que a própria autonomia privada tem função normativa, que se concretiza na efetivação dos negócios jurídicos. Assim, a produção de normas no Estado de Direito contemporâneo e a sua consequente regulação dos interesses e direitos pode derivar tanto de um poder autônomo advindo da autonomia privada quanto de um poder heterônomo, este sim derivado da normatização estatal e monopólio do poder público. O autor diferencia, por conseguinte, a função normativa da função legislativa pelo fato de esta ser uma forma heterônoma de regulação dos interesses dos particulares[96].

95 MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. Op. cit.
96 CLÈVE, Clèmerson Merlin. Op. cit. p. 70-72.

Este autor usa o termo "função legislativa" em sentido material, referindo-se ao poder estatal de produzir regras gerais e abstratas. Marcílio Filho[97] destaca que essa função legislativa, ou função normativa exercida de forma heterônoma pelo Estado, diferencia-se em duas espécies. A primeira refere-se à função legislativa propriamente dita, que, no sistema brasileiro, refere-se à atividade de produção de atos normativos com a natureza de lei (ou ato equiparado, com força de lei, como o são as medidas provisórias, leis delegadas etc.), cujo processo de elaboração é disciplinado constitucionalmente e exige alguma participação do Poder Legislativo. A segunda refere-se à produção de instrumentos normativos baseados na supremacia estatal que não se equiparam à lei e que não pressupõem, necessariamente, a participação do Poder Legislativo, estando, em termos de validade e de hierarquia jurídica, abaixo desta espécie normativa. Trata-se da denominada "função regulamentar".

Na definição de José Carlos Francisco, a função regulamentar consiste na:

> (...) competência exclusiva do Executivo para a produção de normas jurídicas diretamente voltadas à constituição ou a atos legislativos primários, sendo inexigível a participação obrigatória ou ordinária do Legislativo ou de outro poder na formação ou conferência de validade da norma regulamentar. Seu fundamento político, lógico ou material está relacionado com equilíbrio e independência entre as funções conferidas aos três Poderes: capacitação da administração pública para a concretização das normas gerais editadas pelo Legislativo, necessidade de padronização e impessoalidade das ações da administração pública em face de preceitos legais amplos e abstratos, e também flexibilização do processo normativo para fazer frente às novas exigências da sociedade contemporânea. O fundamento jurídico da competência regulamentar sempre será o ordenamento posto, que de forma expressa ou implícita reconhece a necessidade de produção regulamentar em razão das atribuições executivas confiadas a entes públicos.[98]

97 FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Op. cit. p. 67.
98 FRANCISCO, José Carlos. Op. cit. p. 458-459.

A função regulamentar concretiza-se por meio da produção de instrumentos jurídicos denominados regulamentos, que, em termos sintéticos, são atos normativos dotados de abstração, generalidade, imperatividade e impessoalidade, editados por órgãos da administração pública (sobretudo pelo chefe do Poder Executivo) que vinculam-se, juridicamente, de forma direta à Constituição (regulamentos autônomos) ou a atos normativos infraconstitucionais de natureza primária, tais como leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, decretos legislativos, resoluções e medidas provisórias (regulamentos de execução ou regulamentos delegados)[99]. Tratam-se das fontes de direito mais corriqueiras e abundantes no Direito Administrativo. "Dificilmente uma relação administrativa ou uma atividade econômica e social não terá um aspecto regulado por tal espécie normativa. Aliás, a intensidade da produção normativa regulamentar é algo que salta aos olhos"[100].

Diferenciados esses conceitos, pode-se definir a descentralização da elaboração normativa, em termos genéricos, como o fenômeno de ampliação das possibilidades e capacidades de criação de atos normativos (normas jurídicas), não necessariamente sob a forma de lei, por outros órgãos do Estado que não especificamente o Poder Legislativo. Trata-se da ampliação do exercício da função normativa direcionada para diferentes departamentos estatais[101], que exercerão uma função legislativa propriamente dita ou uma função regulamentar.

Na classificação utilizada por Clève, essa descentralização pode se dar de duas formas: descentralização interna, que se constitui naquela efetivada dentro do próprio Legislativo, transferindo-se atribuições e competências exercidas pela totalidade do Parlamento (representada concretamente nos respectivos Plenários) para outros órgãos internos da Casa[102]; e descentralização externa, que se refere à transferência, autorizada pelo poder constituinte ou pelo legislador ordiná-

99 Idem. Ibidem. p. 459.

100 CYRINO, André. Op. cit. p. 105.

101 CLÈVE, Clèmerson Merlin. Op. cit. p. 74.

102 Exemplo concreto está contido no inciso I do § 2º do art. 58 da Constituição Federal de 1988, que permite aos respectivos regimentos internos de cada Casa do Congresso Nacional delegar às comissões a competência de discutir e votar diretamente proposições, dispensando sua deliberação pelo Plenário (salvo recurso de um décimo dos membros da Casa), são as denominadas tramitações conclusivas ou terminativas.

rio, da atribuição de elaboração normativa para órgãos ou entidades pertencentes à esfera funcional-burocrática dos demais Poderes ou diretamente para a sociedade[103].

A descentralização da elaboração de normas decorre essencialmente da própria evolução dos paradigmas de atuação estatal e da releitura dos princípios da separação dos Poderes e da legalidade descritos anteriormente. Para José Carlos Francisco, essa descentralização da competência normativa:

> Tende a favorecer a diminuição dos efeitos perversos da inflação normativa, pois, conferindo capacidade de ordenar comportamentos para entes dotados de autonomia em relação à administração executiva central (especializados em determinadas áreas de interesse social e econômico), espera-se com isso a ampliação da precisão técnica do ordenamento. Despolui-se o ambiente da lei, uma vez que a descentralização partilha a produção normativa e facilita a orientação dos segmentos interessados.[104]

De fato, conforme salienta Gustavo Binenbojm, a ascensão do modelo de Estado Regulador ampliou o exercício da função normativo-regulatória efetivada pelo poder público, devendo este estar capacitado e preparado para enfrentar prontamente as inúmeras e complexas questões de cunho técnico que advêm dessa ampliação. Essas exigências de rapidez e eficiência não se coadunariam com o processo moroso de elaboração da lei formal derivada, sobretudo, da estrutura parlamentar sobre a qual se constituem os Poderes Legislativos. Assim, a previsão do exercício direto de atribuições normativas pelos diferentes órgãos do Poder Executivo é uma decorrência do fato de que "é absolutamente impossível (e indesejável) que todas as múltiplas atribuições e necessidades de decisões administrativas regulatórias pudessem estar previamente determinadas pela lei"[105].

No mesmo sentido aponta Ana Paula de Barcellos, segundo a qual a ampliação das funções do Estado ocasionou um crescimento exponencial da atuação do Poder Executivo e da administração pú-

103 Idem. Ibidem.

104 FRANCISCO, José Carlos. Op. cit. p. 61.

105 BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 140.

blica, passando esta a contar com vários órgãos que diariamente têm de lidar com questões técnicas e respostas rápidas, ao tempo em que os Parlamentos nacionais não conseguiriam acompanhar tempestivamente essa dinâmica no exercício de suas atribuições típicas, não produzindo respostas de forma célere e efetiva a essas complexidades[106].

Entretanto, embora considerada uma decorrência necessária da evolução dos modelos de Estado, a descentralização da elaboração normativa não está imune a críticas. Em sentido oposto à José Carlos Francisco, Egon Bockmann Moreira chama a atenção para o fato de que o aumento da complexidade e do âmbito material da regulação estatal, bem como a distribuição da capacidade normativa a órgãos distintos do Legislativo, resultam numa correspondente multiplicação das normas jurídicas, contribuindo para a "inflação" normativa vivida pelos ordenamentos jurídicos da atualidade. Para este autor:

> (...) a liberalização dos mercados e o aumento do número de emissores de comandos legais resultaram no fenômeno da multiplicação das normas. Os sujeitos com competência normativa crescem em proporção aritmética, gerando um aumento desagregado de regras autônomas em proporção geométrica. Onde está escrito "liberalização e desregulamentação", leia-se "avalanche de normas".[107]

Carlos Ari Sundfeld faz considerações semelhantes, afirmando que os ordenamentos jurídicos atuais vivem uma "era da concorrência normativa"[108]. Isso porque o aumento do número de setores da economia objeto de regulação estatal, aliado ao fenômeno da constitucionalização do Direito, tornaram o Executivo, o Legislativo e o Judiciário "produtores intensivos de normas sobre questões administrativas"[109].

Expostas essas considerações preliminares sobre o conceito de descentralização da atividade normativa, faz-se necessário destacar por meio de quais instrumentos, ou processos, esse fenômeno se efetiva. Atualmente, dois ganham destaque na doutrina: a deslegalização e a delegação legislativa.

106 BARCELLOS, Ana Paula de. Op. cit. p. 148.

107 MOREIRA, Egon Bockmann. Os limites à competência normativa das agências reguladoras. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos (org.). **O poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 192-193.

108 SUNDFELD, Carlos Ari. Op. cit. p. 253.

109 Idem. Ibidem. p. 250-252.

1.3.1. Descentralização e deslegalização

A deslegalização não possui definição uniforme na doutrina e pode ser entendida de modos diversos. Em sentido lato, a deslegalização pode ser concebida como a perda, pelos poderes que tradicionalmente exercem a função normativa, da efetiva capacidade de disciplinar determinadas atividades ou matérias, o que possibilita a produção e aplicação difusa de normas jurídicas, num espaço antes reservado à lei, por meio de outras fontes do Direito[110]. Em sentido mais estrito, a deslegalização significa a transferência, da lei para o regulamento, da normatização de determinadas matérias. Essa transferência pode ser promovida pelo poder constituinte originário ou reformador, ou ainda pelo próprio Poder Legislativo. Ou seja, na deslegalização, o ato normativo que a promove tem como finalidade "abaixar" o nível hierárquico de matérias disciplinadas por uma lei, ao mesmo tempo em que visa autorizar o tratamento do tema por meio de instrumentos normativos secundários, sobretudo regulamentos[111].

Na definição de Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernandez, a deslegalização constitui-se numa "operação que efetua uma Lei que, sem entrar na regulação material de um tema, até então regulado por lei anterior, abre referido tema à disposição da potestade regulamentar da Administração"[112]. Dessa forma, uma "lei deslegalizadora" não possui, em si, um conteúdo material, não é um instrumento normativo que deve, posteriormente, ser objeto de regulamentação. Trata-se de uma técnica, veiculada por meio do diploma legal, de "degradação formal" de uma lei anterior, de forma que a matéria veiculada nessa lei anterior possa ser tratada, de forma plena, por um ato normativo secundário posterior. Assim, esse ato secundário pode, por si só, não somente revogar o conteúdo dessa lei anterior, como, também, inovar o ordenamento jurídico disciplinando a matéria de forma plena.

Para Aragão, a deslegalização seria a própria retirada, pelo legislador, de sua competência de disciplinar certas matérias do domínio

110 FRANCISCO, José Carlos. p. 58.
111 Idem. Ibidem. p. 58-59.
112 ENTERRÍA, Eduardo García de. FERNANDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Direito Administrativo**. Trad. Por Arnaldo Setti. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1990. p. 277.

da lei, transformando a sua disciplina normativa apenas do domínio do regulamento[113]. No mesmo sentido, Barroso afirma que, na deslegalização, o ato normativo editado pelo Poder Executivo tem o condão de criar direitos e obrigações em caráter primário, sem vinculação à lei, podendo inclusive revogar atos de hierarquia legal que porventura com ele conflitem[114]. Para ambos os autores, esse fenômeno seria vedado em nosso ordenamento constitucional diante dos princípios da legalidade, da preferência e universalidade material da lei e da separação de Poderes.

De fato, no Brasil, a doutrina se divide quanto à viabilidade jurídico-dogmática da deslegalização diante do disposto na Constituição Federal de 1988. No entanto, foge do escopo deste trabalho expor de forma pormenorizada o posicionamento daqueles que a defendem e daqueles que a refutam, limitando-se a conceituá-la como um dos possíveis processos por meio do qual a descentralização da atividade normativa se efetiva.

1.3.2. Descentralização e delegação legislativa

Diferente é a polêmica em torno de outro processo de descentralização, a denominada delegação legislativa. Na definição de André Cyrino, delegação legislativa pode ser entendida "como a atribuição de função normativa à administração pública, para que esta exerça poderes de fixação de normas ditas secundárias, em razão de decisão legislativa deliberada, velada, ou em razão da inércia do Congresso Nacional"[115]. Já na definição de Carlos Roberto Siqueira Castro, trata-se da transferência da função normativa atribuída originariamente ao Poder Legislativo a órgãos e entidades especializadas integrantes do

113 ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Poder normativo das agências reguladoras independentes e o Estado democrático de Direito. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 37, n. 148, out. a dez. de 2000, p. 292. Disponível em: www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/646. Acesso em 25 de julho de 2023.

114 BARROSO, Luis Roberto. **Regime jurídico da Petrobras, delegação legislativa e poder regulamentar: validade constitucional do procedimento licitatório simplificado instituído pelo Decreto n. 2.745/1998**. Parecer sem número. Rio de Janeiro, 9 de janeiro de 2006. p. 17. Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/parecer-luis-roberto-barroso-procedimento.pdf. Acesso em 25 de julho de 2023.

115 CYRINO, André. Op. cit. p. 41.

próprio Poder Legislativo ou de outros Poderes, desde que prevista na Constituição ou em lei formal[116].

Clève a classifica de duas formas: a delegação com assento constitucional e a delegação anômala. A primeira dá-se "quando a Lei Fundamental confere ao ato normativo do Executivo natureza de ato legislativo"[117]. Para o autor, no sistema constitucional brasileiro, essa forma de delegação somente se consubstancia por meio da lei delegada, espécie normativa primária prevista no art. 59 da Constituição, cujo processo de formação encontra-se previsto no art. 68 da Carta da República[118]. Essa delegação, portanto, pressupõe uma "lei de autorização" votada pelo Poder Legislativo (no Brasil, essa "lei de autorização" toma forma de Resolução do Congresso Nacional, conforme dispõe o §2º do art. 68 da Constituição) e uma "lei autorizada" elaborada pelo Poder Executivo. A delegação anômala, por sua vez, pode ser entendida como aquela:

> (...) autorizada pelo Parlamento, mas que implica a produção, pelo Executivo, de ato normativo despido de força de lei e, portanto, dotado de caráter regulamentar. Esse tipo de delegação não se confunde com a delegação com assento constitucional porque: 1) o beneficiário não será necessariamente o governo; 2) o ato normativo praticado pelo órgão beneficiário não terá forma e/ou força de lei; 3) não obstante possa estar prevista no Texto Constitucional (Alemanha), normalmente, a Constituição a ela não se refere. Trata-se, na verdade, de fórmula ampliativa do poder regulamentar do Executivo.[119]

116 CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. **O Congresso e as delegações legislativas**. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 81.

117 CLÈVE, Clèmerson Merlin.O p.c it.p.1 15.

118 Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional. § 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre: I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos. § 2º A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício. § 3º Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

119 Idem. Ibidem. p. 117-118.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, utilizando-se da classificação proposta por Eduardo García de Enterría, comenta que existem três modos de delegação normativa[120]: a receptícia, que ocorre quando há expressa transferência legislativa ao Poder Executivo para que este produza atos com força de lei, esgotando-se essa capacidade com o seu efetivo exercício, ou seja, com a produção da norma delegada (trata-se da mesma conceituação da delegação com assento constitucional exposta por Clève); a remissiva, que consiste na remessa promovida pela própria lei a uma normatização a ser produzida em um momento posterior pela administração pública e que não terá a mesma hierarquia da lei delegante (ou autorizadora), submetendo-se aos limites e quadros substantivos impostos por esta (a delegação remissiva ganha forma, portanto, no exercício da função regulamentar), além disso "seu exercício pelo delegatário não esgota nem consome a delegação remissiva, que poderá ser por ele alterada ou revogada a qualquer tempo, ainda porque o Poder Legislativo não assume como próprio o conteúdo da norma"[121]; por fim, o terceiro modo é a deslegalização (entendida aqui como espécie de delegação), a qual, conforme já exposto anteriormente, ocorre quando a lei retira certas matérias de seu domínio, permitindo sua disciplina por meio de instrumentos normativos secundários, como regulamentos.

Utilizando-se de conceitos semelhantes, Sérgio Guerra classifica as delegações em duas espécies: as nominadas, que decorrem expressamente do texto constitucional, como o é a prevista no art. 68 da Constituição Federal de 1988, e as inominadas, que:

> (...) compreende as variadas experiências de atribuição de função normativa sem a previsão constitucional expressa, e que, costumeiramente, se perfazem no curso da estruturação de determinado órgão ou entidade da administração direta ou indireta. Esses entes recebem, para além de suas funções tipicamente executivas, competência materialmente normativa para disciplinar, na mais das vezes, por via de resolução ou instrução normativa, o setor ou a atividade abrangida pelo serviço público assim descentralizado. Tais delegações decorrem ou devem decorrer de uma outorga legal, e desde

120 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações no Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
121 Idem. Ibidem. p. 165.

> que se atenham e sejam exercidas nos limites dos poderes que foram transferidos (*intra legem*), são compatíveis com a ordem jurídica, isto é, não são atentatórias do Direito, antes, como já mencionado, decorrem até de uma exigência das necessidades cotidianas.[122]

A possibilidade jurídica da existência de delegações de atribuições normativas, sobretudo aquelas classificadas acima como "anômalas" ou "inominadas", representou um ponto polêmico na doutrina administrativista e constitucional brasileiras. Com efeito, como demonstrado pelas próprias classificações doutrinárias expostas acima, a delegação de capacidades de produção de normas jurídicas não representa um tema com definição e modelos únicos, sua moldura e efetivação depende dos ordenamentos constitucionais e legais dos diferentes sistemas jurídicos existentes[123].

Diante das especificidades do sistema brasileiro, vários autores adotaram posição contrária à possibilidade de qualquer criação normativa por parte dos órgãos da administração pública que não o Legislativo, que seria o único órgão com competência de inovar no ordenamento jurídico e criar direitos e obrigações. Trata-se da denominada "doutrina da indelegabilidade". Na síntese de André Cyrino, em importante obra sobre o tema, a doutrina da indelegabilidade, de maneira geral, fundamenta-se numa concepção estrita do princípio da separação dos Poderes e na percepção de que o princípio da legalidade formal consubstancia um mecanismo indispensável à contenção do arbítrio estatal e da autoridade[124]. Esses autores adotam, em síntese, três premissas básicas concernentes ao Estado de Direito, ao princípio democrático e ao princípio da separação de Poderes:

> i) no Estado de Direito, o administrador se submete à lei emanada do Parlamento e sua ação só se baseia nela; ii) a democracia impõe que as normas da sociedade sejam por ela criadas, através de seus representantes (os parlamentares); e iii) a separação de poderes, ao definir órgãos definidos (Executivo, Legislativo e Judiciário) para específicas funções (admi-

122 GUERRA, Sérgio. Função normativa das agências reguladoras: uma nova categoria de Direito Administrativo? **Revista Direito GV**, v.7, n.1 São Paulo Jan./Jun. 2011. p. 136.

123 FERREIRA FILHO, Marcílio. Op. cit. p. 71.

124 CYRINO, André. Op. cit. p. 76.

> nistrativa, legislativa e judicante), impõe que o Legislativo (e não os demais) seja o responsável pela criação de normas autônomas (as que criam, modificam e extinguem direitos).[125]

A posição de Celso Antônio Bandeira de Mello, por exemplo, bem sintetiza os pressupostos adotados por essa doutrina[126]. Este autor faz uma exegese restrita do princípio da legalidade contido no inciso II do art. 5º da Constituição, que não daria margem à inovação jurídica por meio de espécies normativas secundárias. Além disso, ressalta o termo "fiel execução da lei" previsto no inciso IV, do art. 84, defendendo a impossibilidade de inovações normativas no exercício da função regulamentar. Suas preocupações derivam, sobretudo, do fato de que:

> Se fosse possível, mediante simples regulamentos expedidos pelo presidente, governador ou prefeitos e – pior que isto – mediante resoluções, oriundas de simples segmentos do Executivo, instituir deveres de fazer ou não fazer e proceder à disciplina do uso da propriedade, os cidadãos ficariam à mercê da vontade pessoal do ungido no cargo ou na perspectiva unitária, monolítica, da corrente de pensamento de que este se fizesse porta-voz, ou – o que seria igualmente perigosíssimo – do entendimento de presumidos técnicos, que não têm qualquer responsabilidade perante o juiz popular.[127]

Todavia, doutrina recente tem apontado para os problemas advindos da adoção de uma concepção tradicionalista acerca do exercício de poderes normativos por órgãos distintos do Parlamento, indicando uma superação (ou sequer aplicação prática) da doutrina da indelegabilidade. Nesse ponto, ganham novamente destaque as lições contidas na obra de André Cyrino.

As delegações legislativas são definidas pelo autor em sentido amplo. Elas não se exaurem na figura das delegações com assento constitucional previstas no art. 68, mas referem-se também ao próprio exercício da função regulamentar. Logo, regulamentos são, em alguma

125 BONFADINI, Paulo André Espírito Santo. Op. cit. p. 174.

126 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Lei e regulamento – a chamada "reserva de lei" – as delegações legislativas disfarçadas. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 49-50. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 5-16.

127 Idem. Ibidem. p. 142-143.

medida, instrumentos que corporificam a delegação legislativa. Isso porque, muitas vezes, a transferência de elaboração normativa se dá de forma velada, por meio da utilização, pelo legislador, de linguagem vaga, conceitos jurídicos indeterminados e normas com teor programático, abrindo à administração pública a possibilidade de direcionamento da vontade legislativa por meio da regulamentação. Para este autor, as delegações legislativas são uma realidade na dinâmica institucional brasileira, e a doutrina da indelegabilidade, ainda que possa se concretizar como um instrumento constitucional garantístico, se adotada nos seus estritos termos no contexto brasileiro, pode apresentar consequências que vão de encontro aos seus próprios objetivos[128].

Em sua análise, Cyrino adota pressupostos do pragmatismo jurídico para sustentar que, do ponto de vista jurídico, não há uma vedação peremptória às delegações. Hodiernamente, pode-se dizer que o pragmatismo jurídico se orienta pela direção segundo a qual o processo de interpretação e aplicação das normas e de institutos jurídicos não pode se ater somente a uma leitura "seca" e descontextualizada do texto legal e da jurisprudência, tampouco partir de construções teóricas apriorísticas e puramente jurídicas, como aquela derivada da hermenêutica dos princípios. Além da utilização de métodos hermenêuticos inerentes aos paradigmas típicos das teorias jurídicas, o pragmatismo defende a investigação e consideração das consequências práticas da decisão, tanto no que diz respeito às alternativas possíveis, quanto numa perspectiva sistêmica e utilitarista[129].

Conforme resume Gustavo Justino de Oliveira, o pragmatismo jurídico é marcado por três características: contextualismo, visto que toda proposição deve ser avaliada levando-se em consideração as necessidades humanas e sociais; consequencialismo, já que a avaliação dessas mesmas proposições deve ter como critério suas consequências e resultados; e antifundacionalismo, pois rejeita-se qualquer crença em

128 CYRINO, André. Op. cit. p. 38.

129 GIACOMONI, Charles J. Pragmatismo jurídico e consequencialismo: a análise econômica do Direito pede ingresso na magistratura. **Revista Emagis**. 2022. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2365#:~:text=A%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%20423%2F2021,do%20tema%20de%20maneira%20sistem%C3%A1tica. Acesso em 25 de julho de 2023.

institutos e entidades metafísicas, bem como na pura abstração dogmática e na imutabilidade do Direito, cujos conceitos não estão imunes às transformações sociais[130].

De fato, o pragmatismo se revela um instrumento útil para analisar o panorama atual do exercício de atribuições normativas pela administração pública brasileira. Conforme afirma Cyrino, enaltecendo a característica antifundacionalista do pragmatismo:

> (...) não é suficiente ao estudioso do Direito Público que as instituições sejam tomadas como aquelas imaginadas pelos teóricos da separação de Poderes. Um estudo sobre a (im) possibilidade de delegação legislativa no Brasil deve incluir a análise do nosso sistema político representativo, um sistema marcado pelo que a ciência política denominou de presidencialismo de coalizão. Resultado da complexa relação entre os atores principais do processo de transferência de poderes normativos, quais sejam: o delegante (Poder Legislativo) e o seu primordial delegatário (o Poder Executivo). (...) Nessa toada, vemos no pragmatismo jurídico a possibilidade de investigar em que medida os fins legítimos da noção da indelegabilidade são efetivamente alcançáveis. Em outras palavras: trata-se do exame da capacidade efetiva que um comando forte de indelegabilidade tem na promoção dos valores constitucionais que ele mesmo carrega.[131]

Analisando o contexto institucional do Estado brasileiro, marcado pelo presidencialismo de coalizão[132], e a própria evolução do âmbito e da complexidade das matérias disciplinadas pela normatização estatal, o autor conclui que a delegação legislativa é uma realidade na dinâmica político-institucional do Brasil e um instrumento necessário à própria governabilidade e à gestão efetiva do Estado para que este alcance as finalidades sociais e econômicas contidas no texto constitucional. Nesse sentido, deve-se fazer uma leitura do fenômeno da de-

130 OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Uma nova coluna para um novo Direito Administrativo. In: **Consultor Jurídico** (Blog). 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-mai-16/publico-pragmatico-coluna-direito-administrativo. Acesso em 25 de julho de 2023.

131 CYRINO, André. Op. cit. p. 39-41.

132 Termo cunhado por Sérgio Abranches em clássico artigo. Cf. ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

legação legislativa e dos princípios da legalidade e da separação dos Poderes temperada com as características pragmáticas do contextualismo e do antifundacionalismo. Para Cyrino:

> Em verdade, as delegações são uma prática firme no Direito Administrativo brasileiro. É tão recorrente, que sustentar a legalidade de maneira apaixonada com a linha tradicional revela: i) ou um nível profundo de insinceridade intelectual, acompanhada de uma pretensão de mudança impossível da realidade pelas vias institucionalizadas, ou ii) uma busca de um modelo de Estado mínimo incompatível com os desígnios do constitucionalismo contemporâneo.[133]

Em visão semelhante à de Cyrino, Vitor Nunes Leal, já em 1960, apontava para o fato de que a delegação de atribuições normativas era uma decorrência da evolução da atuação social e econômica do Estado. Para este autor, a proibição pura de delegação legislativa ao Executivo representava um perigo para a efetiva administração estatal, visto que a lei corriqueiramente apresenta expressões vagas ou contém normas incompletas, exigindo uma complementação regulamentar por parte da administração pública. Caso contrário, se o regulamento não pudesse minimamente inovar o ordenamento ou complementar o texto legal, impossível seria a eficácia plena da lei[134]:

> Em outras palavras, toda lei passível de regulamentação contém em si mesma certa margem, por pequena que seja, de delegação ao poder executivo, ao qual compete expedir os regulamentos. É claro que não nos referimos aqui à delegação, no sentido técnico, porque esta pressupõe um ato expresso e intencional da autoridade competente, transferindo a outra certa parcela da sua competência. Referimo-nos ao aspecto prático, ao resultado concreto: se o Congresso pode regular um assunto nos seus mínimos detalhes e não o faz, deixando margem para o regulamento, temos, praticamente, uma situação que se assemelha à delegação, embora sem os requisitos técnicos que esta apresenta.[135]

133 Idem. Ibidem. p. 201.

134 LEAL, Victor Nunes. Delegações legislativas. In: **Problemas de Direito Público**. Rio de Janeiro: Forense, 1960. p. 101-102.

135 Idem. Ibidem. p. 99-100.

1.3.3. Descentralização e controle da produção normativa

Para Vitor Nunes Leal, contestando uma das preocupações da doutrina clássica da indelegabilidade, o maior risco ao regime democrático não é o fato de se ter um rol grande ou pequeno de matérias cuja normatização fora delegada ao Executivo. O maior risco revela-se no fato de o Legislativo ter ou não mecanismos de controle dessa função normativa exercida pelo Poder Executivo. Em um sistema constitucional em que o Parlamento consiga de forma eficiente exercer o controle sobre atos normativos expedidos pela administração pública, o alcance ou nível de delegação não ganha tanta relevância. "Mais preocupante do que o alto grau de delegação do legislador ao Executivo é a incapacidade de o primeiro controlar o segundo"[136].

De fato, o controle sobre essa função normativa ganha destaque na visão dos autores que defendem uma efetivação ampla do fenômeno da delegação legislativa. Adotando-se uma visão pragmática, a ampliação do exercício da função legislativa e regulamentar pela administração pública é uma decorrência da própria evolução dos modelos de atuação do Estado e da realidade político-institucional que se impôs em virtude de variáveis sociais e econômicas. Todavia, conforme já salientado anteriormente, isso não significa um abandono dos instrumentos jurídicos garantidores de liberdades e direitos individuais contra possíveis arbítrios advindos da autoridade pública. Afinal:

> O risco de abusos é diretamente proporcional à eficácia das funções e mecanismos de controle que se criarem em face dessa reorganização de competências normativas, e especialmente no respeito que os parlamentares, os membros do Judiciário e da própria sociedade darão para si mesmos em fazer valer esses instrumentos de defesa das instituições contra os governos que exorbitem de suas prerrogativas normativas.[137]

Logo, os mecanismos de controle na interação entre os diferentes Poderes representam uma das formas de se garantir essa limitação da autoridade política ao mesmo tempo em que também podem efetivar uma redução nos custos de transação ínsitos ao fenômeno da des-

136 BONFADINI, Paulo André Espírito Santo. Op. cit. p. 124.
137 FRANCISCO, José Carlos. Op. cit. p. 143.

centralização da atividade normativa. Conforme expõe Cyrino, quanto maior as possibilidades e as capacidades de o legislador controlar os atos normativos dos órgãos para os quais seu exercício foi delegado, maior será o incentivo à delegação. Se o legislador tem mais garantias de que poderá rever os atos normativos da administração (seja pela via judicial ou pela via legislativa), mais confortável ele se sentirá em adotar medidas delegantes[138]. Essa vertente da teoria da delegação entende que a descentralização de produção de normas jurídicas é:

> (...) um processo consciente de transferência de poderes em que legisladores e administradores têm incentivos para acreditar que ambos saem ganhando. A opção legislativa entre estatutos específicos e detalhistas ou lacônicos e indefinidos passa por um juízo racional que envolve uma equação complexa de evitar custos elevados de transação, ou mesmo de tentar beneficiar-se do sucesso da política (viabilizada pela delegação a um ente especializado ou direcionada pelas especificações legais).[139]

Por conseguinte, a descentralização da função normativa e a sua delegação ao Poder Executivo mostra-se necessária em razão da dinamicidade da atuação estatal na atualidade e torna-se fundamental para solucionar problemas de coordenação política, o que reforça a estabilidade democrática. Entretanto, aliado a isso, faz-se necessário também "a existência de mecanismos de compensação para controlar os Presidentes"[140].

Em conclusão, o objetivo do presente capítulo foi traçar um panorama da evolução do exercício da função normativa por órgãos e entidades da administração pública. Trata-se de um fenômeno complexo, objeto de variadas teorias e perspectivas de análise. Porém, um aspecto caracterizador desse processo e da situação atual é inegável: o aumento exponencial da quantidade de centros produtores de normas jurídicas.

Nesse contexto, o Poder Legislativo tem a competência e a possibilidade de exercer um importante papel na supervisão dessa produção normativa. Afinal, conforme exposto nesta seção, é da essência

138 CYRINO, André. Op. cit. p. 189-190.
139 Idem. Ibidem. p. 190.
140 MELO, Marcus André. PEREIRA, Carlos. **Making Brazil work. Checking the president in a multiparty system**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2013. p. 160.

do Estado Democrático de Direito a existência de controles recíprocos entre os diferentes ramos do poder público, uma vez que não há instituição infalível, e a dinâmica e a interação entre os Poderes, na medida de suas capacidades institucionais, mostra-se instrumento capaz de harmonizar essas imperfeições ínsitas ao design institucional. Ganha relevância, portanto, uma das competências de controle exercidas pelo Poder Legislativo brasileiro prevista no inciso V do art. 49 da Constituição: a capacidade de sustação de atos normativos que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, que será objeto de estudo no próximo capítulo.

2. O DECRETO LEGISLATIVO E O CONTROLE DA ATIVIDADE NORMATIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1. A definição do controle: sustação de atos normativos como espécie de controle parlamentar sobre a administração pública

Conforme exposto no capítulo anterior, a efetivação do princípio da separação de Poderes em constituições contemporâneas dá-se por meio de regras que visam disciplinar a inter-relação dos Poderes, buscando evitar que surjam, a todo o momento, questões sobre suas competências e atribuições. Consequentemente, preveem normas que buscam resolver eventuais conflitos e desarmonias entre esses agentes, a fim de garantir um funcionamento estável das instituições do Estado. São os denominados "freios e contrapesos", que têm como objetivo a estabilidade do sistema, possibilitando que os Poderes funcionem com autonomia vigiada e independência limitada, resultando harmônicos entre si.[141] Daí a noção de controle recíproco entre os diferentes órgãos estatais, ou controles interorgânicos, o que resulta na possibilidade de interferência de um Poder no outro dentro dos limites fixados pelo texto constitucional.

A atividade controladora é direcionada a uma finalidade: a garantia da efetividade de valores e princípios contidos no parâmetro utilizado para sua consecução. Na definição de Serio Galleoti, trata-se do:

> (...) poder que, destinado à salvaguarda dos valores expressos ou institucionalmente tutelados pela autoridade controladora, em face do exercício, atual ou potencial, de poderes ou faculdades jurídicas, concretiza-se em um juízo com base nos valores tutelados sobre o modo de agir ou sobre o modo de ser dos operadores jurídicos, juízo que, em caso de valoração desfavorável, dá lugar, por si mesmo ou por provimento pos-

141 VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 38, n. 153, jan./mar. 2002. p. 288.

> terior, a uma medida, em sentido amplo, obstativa do comportamento ou da situação anormal[142].

Especificamente no que concerne à dinâmica relacional entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, segundo a conceituação de Odete Medauar, o controle da administração pública é, em um sentido restrito, a "verificação da conformidade da atuação desta a um cânone, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado"[143]. Já em uma acepção ampla, esse controle é a "verificação da conformidade da atuação da Administração Pública a certos parâmetros, independentemente de ser adotada, pelo controlador, medida que afete, do ponto de vista jurídico, a decisão ou o agente"[144]. Dentre as diferentes classificações desse controle, destaca-se o controle parlamentar, que é aquele exercido sobre a administração pública pelo Poder Legislativo[145].

Nessa espécie de controle, interessam, para o presente trabalho, os institutos que disciplinam o controle exercido pelo Poder Legislativo sobre os atos normativos emanados dos variados órgãos pertencentes à administração pública, que, de forma atípica, edita atos com esse caráter, pois autorizados por ditames e princípios constitucionais e legais.

Com efeito, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe, em seus artigos 48 a 50, sobre as atribuições do Congresso Nacional e, nos artigos 51 e 52, sobre as atribuições específicas de cada uma de suas Casas. Em alguns desses dispositivos, está expressamente prevista a competência de fiscalização pelo Congresso dos atos de gestão do Poder Executivo, bem assim de seus atos normativos. Dentre eles, merece destaque o disposto no inciso V do art. 49, *in verbis:*

---

142 GALEOTTI, Serio. Contributo alla teoria dei controlli costituzionali. Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1963. p. 7. apud CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle judicial e processo legislativo – A observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. p. 76.

143 MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Editora Forum. 4ª Edição. 2020. p. 31.

144 Idem. Ibidem.

145 Idem. Ibidem. p. 95.

> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
>
> .....
>
> V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

A doutrina classifica essa competência deferida ao Poder Legislativo como uma espécie de controle político de constitucionalidade repressivo, ou seja, exercido *a posteriori,* após a edição e o início da eficácia jurídica do ato controlado. Conforme salienta Ferraz, essa atribuição é um dos mecanismos de controle de constitucionalidade presente em nosso ordenamento porque a sustação prevista no texto constitucional deverá recair sobre atos normativos que exorbitem do poder regulamentar ou da delegação legislativa, isto é, atos que ultrapassem os limites da competência do Executivo, importando em abuso de poder e usurpação de competência do Legislativo[146]. Logo, ambas as situações previstas na norma consubstanciariam casos de inconstitucionalidade. Segundo a autora, se um ato administrativo vai além do que está previsto na lei, isto é, exorbita do poder regulamentar, viola o princípio da legalidade e estará eivado do vício de inconstitucionalidade pela via indireta. Ademais, se uma lei delegada editada pelo Poder Executivo extrapolar os limites da competência legislativa delegada pelo Congresso Nacional, configurar-se-á sua inconstitucionalidade. Assim, ao realizar a sustação desses atos, o Congresso Nacional promove seu respectivo controle de constitucionalidade[147].

Uma condição fundamental para se efetivar o controle de constitucionalidade é a existência de um ou mais órgãos fiscalizadores, encarregados de realizar a análise comparativa da conformidade dos atos normativos com os parâmetros contidos na Constituição. Ademais, esses "fiscais" devem possuir a autonomia necessária para tomar medidas específicas que garantam a conformidade do objeto controlado com os padrões estabelecidos pelo balizamento constitucional[148].

146 FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Comentário ao artigo 49, inciso V. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1029.

147 VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Op. cit. p. 290.

148 MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional – Tomo II – Introdução à teoria da Constituição**. 2ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1996. p. 295-296.

Ao categorizar o controle de constitucionalidade com base na natureza desses órgãos, a doutrina geralmente o divide em controle político e controle judicial. Em resumo, no sistema judicial, a responsabilidade da atividade controladora é atribuída aos órgãos jurisdicionais, seja a todos eles (controle difuso) ou a um tribunal específico (controle concentrado). Em ambos os casos, o controle é realizado por meio de um procedimento que, em sua maioria, segue as regras de um processo judicial[149]. Por outro lado, o controle político é conduzido por autoridades eleitas ou legitimadas indiretamente pelo voto popular. Nessas situações, o julgamento de compatibilidade é mais influenciado por elementos de conveniência e oportunidade do que pela conformidade estrita do ato com a norma constitucional[150]. Realçando essa diferenciação do parâmetro de controle utilizado a depender da natureza do órgão controlador, Cristiano Viveiros de Carvalho afirma:

> (...) por controle "de natureza jurídica" indica-se um tipo de controle "vinculado", aquele que se perfaz adstrito a parâmetros determinados previamente e alheios à vontade do controlador: o cerne da atividade é a interpretação; por controle "de natureza política", ao contrário, assinala-se aquele cujo desempenho toma por base parâmetros escolhidos pelo próprio órgão controlador, dependentes de sua vontade, submetidos a seus critérios: o cerne da atividade é a determinação[151].

Apesar de poder ser classificado como uma espécie de controle político de constitucionalidade, Anna Cândida da Cunha Ferraz afirma que a sustação de atos do Poder Executivo por exorbitância do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa não está meramente sujeita a um juízo de conveniência e oportunidade. Nas palavras da autora:

> (...) se entender que o Poder Legislativo tem "juízo político" sobre a atividade regulamentar, o que significa dizer que goza da mais ampla faculdade de "apreciar" os regulamentos para sustá-los, então sua faculdade é discricionária, inteiramente

149 DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. **Curso de processo constitucional**. 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2016. p. 75.

150 Idem. Ibidem.

151 CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle judicial e processo legislativo – A observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. p. 79.

> discricionária; se todavia se concluir que o poder congressual é estritamente limitado aos casos de "excesso de poder" pontualizados na Constituição, que configurem violação do conteúdo material da lei, o ato de sustação será, também, ato limitado, expressará um juízo de legalidade, e deverá ser considerado como "dever constitucional" imposto ao Poder Legislativo, especialmente à vista do que dispõe o inciso XI do art. 49, que diz ser competência exclusiva do Congresso Nacional "zelar pela preservação de sua competência legislativa em face de atribuição normativa dos outros Poderes". A segunda opção parece ser a que vulnera menos o princípio da separação de poderes.[152]

Segundo Valadão, e corroborando a consideração de Anna Cândida da Cunha Ferraz, a suspensão de atos do Poder Executivo fundamentada apenas por considerações de mérito escaparia totalmente ao princípio da separação de Poderes, podendo resultar em uma confusão de atribuições e deturpando os mecanismos de freios e contrapesos. O controle da discricionariedade do Poder Executivo, no que diz respeito ao poder regulamentar, não seria admitido nem ao Poder Judiciário, devendo ser afastada essa possibilidade, pelo menos no plano teórico, à competência prevista no inciso V do art. 49 da Constituição[153].

Não obstante essa fundamentada argumentação, se o Congresso Nacional, composto por representantes eleitos pelo povo para mandatos com prazo determinado, detém a competência de controle, esse assume necessariamente, em vista disso, uma natureza política. No entanto, é crucial esclarecer que afirmar que o controle é político não implica automaticamente concordar que a avaliação realizada pelo Poder Legislativo deva ser estritamente política. A avaliação política ocorre, essencialmente, com base na discricionariedade individual do deputado ou senador. Isso indica que diversos critérios, como os político-partidários, ideológicos, pragmáticos, entre outros, influenciam na tomada de decisão da efetivação do veto legislativo[154].

---

152 FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo**. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1994. p. 94.
153 VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Op. cit. p. 290.
154 SOTOLANI, Lucas Marques. **O controle sustatório pelo Congresso Nacional dos atos normativos exorbitantes do Poder Executivo: formação histórica e definição de limites e possibilidades**. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018. p. 77-78.

Na dinâmica da atividade política típica do Congresso Nacional, é natural que os parlamentares tenham, como principais razões ensejadoras da apresentação de projetos de decreto legislativo, argumentos que apontam a inconveniência política e a falta de oportunidade dos atos editados pela administração pública, não se restringindo, necessariamente, a apontamentos de cunho técnico-jurídico[155].

Todavia, diante da possibilidade de controle jurisdicional dessa espécie de controle parlamentar, na busca do seu exercício mostra-se prudente, aos congressistas, algum emprego de juízos técnico-jurídicos, seja na fundamentação da proposição, seja na sua tramitação, por meios dos pareceres das comissões de ambas as Casas. Conforme bem aponta Lucas Marques Sotolani:

> A razão que mais salta aos olhos para a defesa de uma excepcionalidade (realização de juízo técnico-jurídico pelo Congresso Nacional) é a inafastabilidade e, no mundo empírico, a inevitabilidade, do controle jurisdicional do ato sustatório pelo Supremo Tribunal Federal. Se a materialização deste mecanismo de equilíbrio será apreciada pela Corte Constitucional, por que não o próprio órgão legislativo adiantar-se e oferecer uma decisão política mais robusta? Naturalmente, não impende dizer que o Poder Judiciário estará adstrito à opção feita pelo Poder Legislativo; não obstante, o ônus argumentativo para se levar a cabo o controle jurisdicional de modo diverso ao controle parlamentar será significativamente maior.[156]

155 Em relevante pesquisa que analisou a fundamentação de projetos de decreto legislativo cujo objeto eram atos de agências reguladoras, classificando-a em cinco categorias, Eduardo Jordão et al. identificaram que o mais recorrente deles, presente em 73% dos casos, era o da inconveniência da opção normativa. O segundo mais frequente, presente em 52% dos casos, era o de que a norma editada pela agência violaria dispositivos legais ou constitucionais. O terceiro, presente em 22%, era o de que a norma editada extrapolaria o espaço de liberdade conferido pela lei que delegou a competência normativa à agência. O quarto, presente em 22%, o de que o ato normativo teria usurpado a competência de outros órgãos. O quinto, presente em 11%, o de que o ato inovava o ordenamento jurídico. JORDÃO, Eduardo Ferreira. SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. OLIVEIRA, Beatriz Scamilla Jardim de Moraes. Sustação de normas de agências reguladoras pelo Congresso Nacional: pesquisa empírica sobre a prática do art. 49, V, da CRFB. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 19, e2315, 2023.

156 SOTOLANI, Lucas Marques. Op. cit. p. 78.

Não se está aqui a afirmar que a inexistência desses juízos técnico-jurídicos se torna fundamento suficiente para o controle jurisdicional (e invalidação) do decreto legislativo promulgado, mas sim que sua existência deve ser levada em conta na apreciação dessa espécie normativa pelo Poder Judiciário em eventual ação. Apesar dessa necessidade prudencial, a existência do controle jurisdicional sobre o veto legislativo não deve significar sua desarrazoada juridificação. Essa prerrogativa congressual é um relevante instrumento de controle político entre Poderes e um elemento essencial na dinâmica de interação institucional delineada pelo constituinte no sistema constitucional brasileiro. Assim, a exigência de uma motivação puramente técnico-jurídica para o seu exercício pode deturpar a funcionalidade desse mecanismo de controle da administração pública. Na síntese de Luis Felipe Romero:

> O controle dos motivos do veto legislativo, portanto, apesar de ser constitucionalmente possível, deve levar em consideração o emprego desse instrumento de forma imbricada à dinâmica política. Justifica-se, portanto, um controle fraco da adequação constitucional da motivação do veto legislativo, como técnica decisória para conciliar sua natureza de instrumento político com as exigências normativas que a Constituição lhe impõe. Isso significa que a redação constitucional torna possível exigir do Poder Legislativo que as razões do veto estejam de acordo com as categorias linguísticas empregadas pela Constituição. Isto é, o Congresso deverá identificar que a norma sustada ultrapassa os limites do poder regulamentar ou da delegação legislativa, mas não se deve esperar do legislador uma leitura eminentemente jurídica dessas categorias, até porque, mesmo pela gramática do Direito, estes são conceitos cuja densificação permite razoável margem de subjetividade ao intérprete.[157]

Nesse ponto, pode-se ressaltar que a sindicabilidade judicial do decreto legislativo, ato derivado do exercício dessa competência exclusiva do Congresso Nacional, reforça os diálogos institucionais em torno do devido exercício do poder regulamentar. Clèmerson Merlin Clève e Bruno Meneses Lorenzetto afirmam que essa prática dialógica significa uma releitura da visão rígida e tradicional do princípio da se-

157 ROMERO, Luis Felipe. Op. cit. p. 105.

paração de Poderes que sobreleva dois aspectos no processo de tomada de decisões em casos controversos. Em primeiro lugar, as decisões tomadas em qualquer um dos Poderes adquirem um caráter apenas parcialmente definitivo, uma vez que podem ser questionadas em outras instâncias estatais. Em segundo lugar, cada departamento estatal possui características que influenciam positiva ou negativamente sua capacidade de tomar decisões. Isso denota a necessidade de espaços de diálogo entre as instituições, uma vez que uma pode estar mais bem posicionada do que outra para lidar com um caso específico. Portanto, assim como o Legislativo frequentemente utiliza um discurso político para alcançar consenso, o Judiciário necessita traduzir demandas políticas para o discurso jurídico. Essas divergências complementarão os diferentes pontos de vista já produzidos sobre o tema, promovendo novas rodadas de deliberação sobre a matéria[158].

Conforme também aponta André Cyrino, uma característica ínsita ao Estado Democrático de Direito é o controle recíproco entre os Poderes, e o disposto no inciso V do art. 49 da Constituição reforça o diálogo institucional, afinal:

> Não há instituição infalível, como inexiste arranjo institucional que garanta, sozinho, um regime político justo. Administração Pública, Parlamento e Poder Judiciário cometem erros e a História é testemunha disso. Trata-se de órgãos feitos de homens e mulheres concretos, com seus incentivos e pré-compreensões. Em todo caso, a despeito das imperfeições, melhor que acreditar numa só instituição é depositar as esperanças de controle na dinâmica e interação entre os diversos poderes, considerando, concretamente, suas capacidades institucionais. É assim que a norma do art. 49, V, nas palavras do Ministro Sepúlveda Pertence, sempre foi e continua sendo "um instrumento de autoridade da lei em face da função regulamentar que lhe é subordinada". Trata-se, mais que isto, de mecanismo para garantia de autoridade da Constituição, na proteção da competência legislativa do Congresso, num processo intenso de diálogo entre os Poderes Públicos.[159]

158 CLÈVE, Clemerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**. 2015, vol. 2, n. 3, p. 183-206. p. 189-190.

159 CYRINO, André. Op. cit. p. 230-231.

Essa perspectiva dialógica, por conseguinte, adota uma premissa de que a conformação da regulação estatal é construída por meio da interação dos agentes estatais envolvidos. A descentralização por meio de instrumentos legais que atribuem a entes da administração pública um elevado poder normativo não esgotaria, assim, a atuação dos parlamentares nem isolaria a atuação da burocracia técnica, mas criaria espaços de interação que permitem uma concorrência legítima na tomada de decisões normativas[160] (ao contrário da concepção isolacionista de Bruce Ackerman mencionada no primeiro capítulo deste trabalho). Eventual sustação de um ato normativo editado pela administração pública também não encerraria esse diálogo, em virtude da possibilidade de seu controle pelo Poder Judiciário. Assim, conforme ressalta Romero, a construção do arcabouço regulamentar no Brasil se dá por meio da "existência de camadas legítimas e superpostas de deliberação e de centros de decisão, os quais se alternam em um processo dinâmico de diálogo e disputa institucional, que gera sucessivas rodadas de adaptação, correção ou imposição de novos rumos"[161].

Com efeito, a Constituição de 1988 rebalanceou a posição institucional dos Poderes na produção das normas jurídicas, reforçando o diálogo entre as suas instituições. O constituinte, ademais, pareceu optar por elevar o Poder Legislativo ao centro de elaboração e de conformação de normas no novo sistema constitucional, razão pela qual a seção a seguir descreverá o processo de formação da competência congressual prevista no inciso V do art. 49 da Constituição.

2.2. As origens do controle: histórico da competência sustatória do Congresso Nacional no processo constituinte

A compreensão dos significados, limites e âmbitos de incidência de um instituto jurídico inerente aos sistemas de freios e contrapesos possui como uns dos seus principais métodos a análise e a descrição da evolução histórica do entendimento da sociedade e dos juristas quanto à repartição de atribuições entre os diferentes poderes do Estado, bem como quanto aos seus respectivos instru-

160 ROMERO, Luis Felipe. Op. cit. p. 80.
161 Idem. Ibidem. p. 80-81.

mentos de controle. Esta seção tem como objetivo realizar uma sucinta descrição da evolução constitucional dessa competência do Poder Legislativo, focando-se, sobretudo, nos debates havidos entre os constituintes no processo de formação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

De início, deve-se destacar que as Constituições estruturantes do Estado brasileiro, muitas vezes marcadas pela concentração de poderes em torno do Poder Executivo, não possuem, em sua maioria, institutos semelhantes ao engendrado pelo constituinte de 1988. A doutrina[162] cita, como primeiro exemplo análogo em nosso ordenamento, a competência conferida ao Senado Federal pela Constituição de 1934, que dispunha nos seguintes termos:

> Art 91. Compete ao Senado Federal:
>
> .....
>
> II – examinar, em confronto com as respectivas leis, os regulamentos expedidos pelo Poder Executivo, e suspender a execução dos dispositivos ilegais;
>
> III – propor ao Poder Executivo, mediante reclamação fundamentada dos interessados, a revogação de atos das autoridades administrativas, quando praticadas contra lei ou eivadas de abuso de poder.

Poucos foram os juristas que analisaram pormenorizadamente os dispositivos contidos na Carta de 1934, sobretudo devido à sua curta vida, já que foi logo substituída pela Constituição de 1937, advinda da instituição do Estado Novo, marcado pela ampla liberdade de atuação do Poder Executivo e, consequentemente, pelo seu baixo nível de controle. Dentre esses, destaca-se Pontes de Miranda, para o qual a atribuição conferida ao Senado Federal mostrava-se "importantíssima", sendo um dos primeiros exemplos de previsão de controle de constitucionalidade em nosso ordenamento. Em suas palavras:

> É a primeira vez que adotamos exame dos regulamentos sem o caso concreto, exame da lei em si mesma, em sua existência. (...) A Constituição brasileira vai além, posto que só se exerça o poder de exame depois de emitidos. Um pouco função de Alta

162 FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Op. cit. p. 62.

> Corte constitucional, como preconizamos em 1932. O poder do Senado Federal, no caso do inciso II, é total e definitivo. Pode refugar parte ou todo o regulamento. É um intérprete da Constituição e das leis, a respeito de regulamentos do Poder executivo. Suspensos, só o Poder legislativo pode, em lei nova, se não há inconstitucionalidade no preceito, tornar legal o que era regulamentar e ficou suspenso. Só então se aplica; ou não se aplicará nunca, se lei a propósito não se fizer. Se os Senadores se dispuserem a executar o art. 91, II, prestarão à legislação nacional enorme serviço.[163]

Apesar do otimismo de Pontes de Miranda quanto à efetivação dessa competência, alguns juristas à época teceram severas críticas ao instituto. Anna Cândida da Cunha Ferraz cita as de Lopes Gonçalves e de Araújo Castro. Ponto em comum a elas era a suspeita quanto à autoridade do Senado em controlar um ato normativo, visto ser este um órgão que colaboraria com a edição das leis. Os autores enaltecem o potencial de conflito que poderia existir entre o Senado e o Poder Executivo, o que minaria a coordenação entre os Poderes. Adotam, como pressuposto, uma concepção tradicionalista e estanque do princípio da separação dos Poderes, concluindo que o departamento estatal a quem deve ser outorgada a competência de anular, ou vetar, atos administrativos normativos, seria o Poder Judiciário, por meio do uso de seus métodos e processos próprios na aplicação e subsunção dos atos a casos concretos.[164]

Todavia, conforme ressalta Valadão, esse precedente histórico deve ser interpretado com ressalvas, visto que o papel atribuído ao Senado Federal pela Constituição de 1934 era peculiar, não se tratando de Casa Legislativa plena, mas sim de um órgão de coordenação dos poderes da República[165], dada a sua incumbência de "coordenação dos poderes federais entre si, de manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição e colaborar na feitura das leis". Com efeito, a competência prevista no inciso II do art. 91 da Constituição de 1934 advinha de um resquício do anteprojeto daquela Constituição, o qual

163 MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição da República dos E.U. do Brasil**. Tomo I. Rio de Janeiro: Guanabara, 1936-1937. p. 770-771. Disponível em: http://www.stf.jus.br/bibliotecadigital/ObrasSelecionadas/10350/pdf/10350.pdf. Acesso em 10 de outubro de 2023.

164 FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Op. cit. p. 64-65.

165 VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Op. cit. p. 289.

tinha como objetivo a extinção da estrutura bicameral do Poder Legislativo da União por meio da transformação do Senado num Conselho Supremo[166].

Com a instituição das Cartas que vieram posteriormente, não houve reminiscência dessa competência de controle congressual, cujo ressurgimento deu-se com o processo constituinte inaugurado pela Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985. Entretanto, antes de descrever detalhes dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, que se iniciaram em 1987, deve-se ressaltar a publicação, em 18 de julho de 1985, do Decreto n. 91.450, o qual instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que ficou conhecida pela alcunha de "Comissão Afonso Arinos". Composto por cinquenta membros de livre nomeação pelo presidente da República, o colegiado tinha a missão de desenvolver pesquisas e estudos que colaborariam com a Assembleia Nacional Constituinte que viria a ser instalada nos anos seguintes. Em 26 de setembro de 1986, foi publicado, no Diário Oficial da União, o resultado do trabalho da comissão, corporificado num anteprojeto constitucional[167] que não foi remetido ao Congresso Nacional por opção do então presidente José Sarney[168].

Pode-se dizer que esse anteprojeto serviu como fonte de diversas sugestões, emendas e textos apresentados no processo constituinte. Um ponto que deve ser ressaltado era o sistema de governo parlamentarista adotado pela comissão para o desenho das atribuições dos órgãos constitucionais. Conforme leciona Anna Cândida, o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos:

> Trazia em seu bojo uma proposta parlamentarista de governo, na qual os Poderes da União (Legislativo, Executivo e Judiciário) seriam harmônicos e coordenados entre si (art. 68). O exercício da função governamental executiva seria partilhado

166 POLETTI, Ronaldo. **Constituições brasileiras: 1934. Brasília**: Senado Federal; Ministério da Ciência e tecnologia; Centro de Estudos Estratégicos, 2001.p. 49-50.

167 Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituinte/afonsoarinos.pdf>

168 Referindo-se a esse processo, o ex-presidente Sarney cita que o presidente da Assembleia Nacional Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, havia lhe dito que, caso enviasse o anteprojeto ao Congresso, o devolveria ao emissor. CONSTITUIÇÃO de 1988 tornou o país ingovernável, diz Sarney. Consultor Jurídico. 14 set. 2008. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2008-set-14/constituicao_88_tornou_pais_ingovernavel_sarney>. Acesso em: 10 de outubro de 2023.

> entre Presidente da República e Presidente do Conselho (art. 232 e ss); a Câmara de Deputados poderia ser dissolvida (art. 235), e suas atribuições eram as usualmente constantes das constituições presidencialistas, acrescidas de outras próprias dos sistemas parlamentaristas.[169]

Relacionado às origens do atual inciso V do art. 49, está o disposto no inciso VIII do art. 172 desse anteprojeto, que definia as competências do Senado Federal. Era o seguinte o teor do dispositivo:

> Art. 172 – Compete privativamente ao Senado Federal:
>
> .....
>
> VIII – vetar os atos normativos da Administração Pública Federal que exorbitarem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa;

Nota-se, nesse texto, o verbo utilizado ("vetar"), que pode ser interpretado de acordo com a própria sistemática de governo parlamentarista. Isso porque o ato de vetar é, normalmente, exercido antes de o preceito normativo ter efetividade no ordenamento jurídico, caracterizando um controle realizado "*ex ante*". Os juristas da comissão não chegaram a minúcias processuais, razão pela qual mostra-se impossível definir a viabilidade prática do instituto. Entretanto, pode-se pressupor que essa competência senatorial demonstraria uma necessária e constante interlocução entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional típica dos sistemas parlamentaristas[170]. Além disso, o termo utilizado para delimitar a origem dos atos objeto de sustação ("Administração Pública Federal") denota a concepção de que o exercício do poder regulamentar não estaria adstrito somente ao titular do Poder Executivo, tema objeto de controvérsia doutrinária que será explorado na próxima seção.

Uma vez instalada a Assembleia Nacional Constituinte, uma característica relevante de sua organização foi a descentralização dos trabalhos, isso porque os focos de suas atividades iniciais deram-se

169 FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Op. cit. p. 66.
170 SOTOLANI, Lucas Marques. Op. cit. p. 30.

dentro das suas diversas comissões temáticas[171]. Assim, o tema veio a surgir primeiramente no âmbito da Subcomissão do Poder Legislativo, que era integrante da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, subdividida também em Subcomissão do Poder Executivo e Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Nesta Subcomissão, o relator responsável pela redação do anteprojeto foi o deputado José Jorge, do PFL de Pernambuco. Imbuído da perspectiva de dotar o Legislativo de amplas competências, o relatório contendo o anteprojeto inicial era iniciado com a seguinte passagem:

> Tão importante quanto devolver as prerrogativas ao Poder Legislativo – antigo anseio de sucessivas gerações de parlamentares brasileiros, inconformados com a hipertrofia do Executivo – é dotar o Congresso Nacional de meios para exercê-las em sua plenitude, com a eficiência que se requer de um Parlamento ágil e moderno. A redação do anteprojeto anexo buscou tanto quanto possível – com a ajuda dos integrantes desta Subcomissão do Poder Legislativo, e contando com a inestimável colaboração dos demais constituintes, traduzida pela remessa de 650 sugestões de normas constitucionais – alcançar essas duas metas, as quais, sem dúvida, encontram apoio em todo o Congresso Nacional e na sociedade brasileira.[172]

No entanto, o anteprojeto inicial não previa a competência sustatória de atos normativos pelo Poder Legislativo. Previa-se, inicialmente, a competência exclusiva do Congresso Nacional para fiscalizar e controlar, conjuntamente ou através de qualquer das Casas, os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta (art. 5º, IX). Além disso, previa o dever das comissões de cada uma das Casas de "acompanhar, junto ao Poder Executivo, os atos de regulamentação, providenciando

171 O Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (Resolução n. 2, de 25 de março de 1987) a dividiu em 8 comissões temáticas, subdivididas em 24 subcomissões. Esses colegiados seriam responsáveis pela elaboração do projeto de Constituição de acordo com a respectiva competência temática. A Comissão de Sistematização ficaria, por fim, encarregada de compilar esses projetos num anteprojeto único que seria submetido à deliberação do Plenário.

172 BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. Anteprojeto do Relator da Subcomissão. v. 106. Brasília: Seção de Documentação Parlamentar, maio 1987. p. 1.

no sentido da sua completa adequação ao texto legal" (art. 18, IV). Este mecanismo, apesar de sucinto, já demonstra uma preocupação do constituinte com o exercício do poder regulamentar. Justificando esse dispositivo, fundamentou o relator que este visava a:

> (...) atender à necessidade imperiosa de fortalecimento do papel das comissões, e em consonância com o princípio de inter-relacionamento próprio da ação integrada, independente e harmônica dos Poderes, objetiva-se dotar a comissão de atribuições para, junto ao Poder Executivo, acompanhar a elaboração dos atos de regulamentação das leis. Não é raro suceder que a disposição reguladora desatenda a vontade do legislador expressa no texto legal, acarretando distorções na sua interpretação e aplicação. Cabe, pois, ao Poder ao qual compete, por excelência, a elaboração e aprovação da lei, zelar pela completa compatibilização entre o seu texto, as finalidades e a norma que a regulamenta.[173]

Após a apresentação do anteprojeto inicial, a fase procedimental seguinte era a apresentação de emendas ao texto na subcomissão. Nesta etapa, o deputado Victor Fontana (PFL/SC) apresentou, em 18 de maio de 1987, a emenda n. 3A0253-0, a qual buscava introduzir o inciso VIII ao art. 10 da proposição, prevendo, como competência privativa do Senado Federal, "suspender, total ou parcialmente, a vigência de atos normativos da Administração Pública Federal, direta ou indireta, que exorbitarem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa", e justificava essa emenda da seguinte forma:

> O chamado VETO LEGISLATIVO tem como principal objetivo a salvaguarda do princípio da legalidade. São comuns as práticas de administradores que, a título de regulamentar normas legais, legislam agredindo-as. Praticam atos sem condições de eficácia ou sustentação jurídica. Neste caso, muito mais rapidamente e como efeito imediato e aplicação geral, pode o Senado Federal, através de resolução, suspender a vigência da norma, sem se precisar usar do recurso judicial. A ação encontra respaldo na própria função fiscalizadora do Poder Legislativo, que sempre merece aprimorada, ao lado de abrir aos representados a oportunidade de colaborar no

173 Idem. Ibidem. p. 5.

> cumprimento das leis, denunciando aos seus representantes as suas transgressões.[174]

Todavia, a primeira tentativa de inclusão dessa atribuição no novo texto constitucional não foi acolhida pelo relator da subcomissão. Apesar de não expor, em seu parecer, as razões do não acolhimento da emenda, o anteprojeto aprovado e apresentado pelo subcolegiado previu competência mais genérica do Congresso Nacional, que poderia "fiscalizar e controlar, conjuntamente ou através de qualquer das Casas, os atos do Poder Executivo, incluindo os da administração indireta, promovendo, quando for o caso, a anulação dos atos ilegais ou contrários ao interesse público e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa" (art. 5º, IX). O relatório aprovado na subcomissão manteve, também, a competência das comissões de acompanhar os atos de regulação junto ao Executivo. Além disso, incluiu, no inciso XI do art. 5º, atribuição que poderia exercer relevantes impactos sobre a atividade normativa da administração pública, prevendo a competência subsidiária do Congresso Nacional de diretamente "regulamentar as leis, quando da omissão do Executivo".

O passo seguinte foi o envio do anteprojeto da subcomissão ao crivo do relator da comissão temática, que, na Comissão de Organização dos Poderes e Sistemas de Governo, era o deputado Egídio Ferreira Lima (MDB/PE). Antes do parecer do relator, foi aberta a possiblidade de emendamento dos textos das subcomissões pelos membros dessa comissão, ocasião em que o deputado Victor Fontana reapresentou sua emenda nos mesmos termos, e o então senador constituinte Fernando Henrique Cardoso (MDB/SP) apresentou a emenda n. 300983-1, que conferia, dessa vez ao Congresso Nacional, a competência exclusiva de "vetar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa". O senador justificava a alteração alegando que esse poder de veto era imprescindível para sustentar a coerência entre as normas primárias e as delas derivadas, "propiciando controle efetivo da atividade normativa do Estado pelo Poder competente, o Legislativo"[175].

174 BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. Anteprojeto do Relator da Subcomissão. v. 107. Brasília: Seção de Documentação Parlamentar, maio 1987. p. 355.

175 BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. Anteprojeto do Relator da Subcomissão. v. 100. Brasília: Seção de Documentação Parlamentar, junho 1987. p. 278.

Nessa proposta, notam-se, como principais diferenças à emenda do deputado Victor Fontana, além da atribuição da competência ao Congresso Nacional, a utilização do verbo "vetar", que caracterizaria um controle *a priori*, nos mesmos moldes da competência prevista pela Comissão Afonso Arinos, e o uso do termo "Poder Executivo", cuja compreensão pode ser menos abrangente do que "Administração Pública Federal".

Inicialmente, o relator da comissão não acolheu as sugestões de mudança, apresentando uma primeira versão de substitutivo que, além de excluir a competência genérica trazida pela subcomissão no inciso IX do art. 5º, que possibilitava a anulação dos atos ilegais ou contrários ao interesse público, não previu qualquer outra competência de intervenção direta do Congresso sobre o exercício do poder regulamentar. Por outro lado, manteve a competência do Congresso Nacional de diretamente "regulamentar as leis, quando da omissão do Executivo".

Na fase de emendamento desse substitutivo, as emendas foram reiteradas pelos autores (Emendas n. 3S0047-1 e 3S0474-3). O parecer do relator sobre essas emendas (organizado na forma de quadros e tabelas) foi sucinto, limitando-se a afirmar que mudava de posicionamento e seria favorável à proposta de Fernando Henrique Cardoso, pois o "veto legislativo é um dos institutos modernos de ação desse Poder"[176]. Já na proposta de Victor Fontana, o relator afirmou que era parcialmente favorável, nos termos da emenda de Cardoso, uma vez que propunha que a competência fosse atribuída ao Congresso Nacional, e não somente ao Senado Federal. No mesmo parecer, o Relator, utilizando-se de seus poderes de modificação redacional, alterou o verbo "vetar" pelo verbo "sustar". Por conseguinte, no substitutivo aprovado pela comissão, já constava, no inciso XII do art. 5º, a redação atual do dispositivo, ou seja, previa-se a competência exclusiva do Congresso Nacional de "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar e dos limites de delegação legislativa". Destaque-se também que esse texto manteve no âmbito das competências das comissões aquelas relativas ao acompanhamento da regulação das leis (Art. 17, § 1º, IV).

176 BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. Anteprojeto do Relator da Subcomissão. v. 103. Brasília: Seção de Documentação Parlamentar, junho 1987. p. 20.

O anteprojeto adotado pela comissão temática foi então remetido à Comissão de Sistematização para a consolidação do projeto de Constituição que seria submetido ao Plenário da Assembleia. Em junho de 1987, o parlamentar responsável pela relatoria nesta comissão, deputado Bernardo Cabral (MDB/AM), apresentou sua primeira versão do anteprojeto de Constituição, consolidando aqueles aprovados nas respectivas comissões temáticas, o qual manteve, em seu art. 99, XII, a competência exclusiva do Congresso Nacional de sustar atos normativos[177]. Após o transcurso de uma fase de apresentação de emendas a esse anteprojeto consolidado, o relator apresentou o primeiro Projeto de Constituição, no qual a competência congressual não sofrera qualquer modificação textual, mas tão somente de localização (passou a ser o inciso XII do art. 100).

O passo seguinte do processo constituinte foi a apresentação de emendas ao projeto perante o Plenário da Assembleia, o que poderia ser feito por qualquer constituinte e inclusive por meio de iniciativa popular. Nesta etapa, várias foram as tentativas de modificação (ou supressão) dessa prerrogativa do Poder Legislativo. Para evitar uma descrição enfadonha das alternativas apresentadas, pode-se resumi-las em grupos classificados de acordo com seu objetivo. Primeiramente, estavam aquelas que visavam ampliar a competência do Congresso Nacional, sobretudo para abarcar também os atos editados por órgãos do Poder Judiciário – por exemplo, a Emenda n. 19.299, do deputado Vivaldo Barbosa (PDT/RJ), ou, ainda, a Emenda n. 29.881, do deputado Lysâneas Maciel (PDT/RJ) que incluía, na competência sustatória, os atos de natureza administrativa do Poder Judiciário. Em sentido oposto, estavam aquelas que pretendiam a supressão total da competência, utilizando-se de argumentos relativos à inadequação desse tipo de controle às funções constitucionais idealmente conferidas ao Poder Legislativo. Na justificativa da Emenda n. 7.736, por exemplo, o deputado Paulo Pimentel (PFL/PR) afirma que "a competência para coibir atos normativos que exorbitem do poder regulamentar os dos limites da delegação legislativa é do Judiciário no exercício do controle jurisdicional dos atos administrativos"[178]. Por fim, estavam aquelas

177 BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. Anteprojeto de Constituição. v. 219. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, jun. 1987. p. 17.
178 BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição. Emendas Oferecidas em Plenário. v. 228. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ago. 1987. p. 807.

que modificavam, ou condicionavam, o exercício dessa prerrogativa, a exemplo da Emenda n. 27.326, do deputado Nilson Gibson (MDB/PE), segundo a qual a sustação do ato pretensamente exorbitante somente poderia ocorrer após pronunciamento do Poder Judiciário, o que limitava de forma considerável a eficácia dessa espécie de controle.

Após essa outra fase de emendamento, o relator apresentou a sua primeira versão de substitutivo que suplantava o primeiro projeto. Nele, apesar de manter a previsão da competência de sustação, excluiu a competência das comissões das Casas do Congresso Nacional para acompanhar, junto ao governo, os atos de regulamentação e velar por sua completa adequação, restringindo sensivelmente o papel de fiscalização desses órgãos sobre o exercício do poder regulamentar. Além disso, na segunda versão de substitutivo apresentada pelo relator, excluiu-se a competência exclusiva do Congresso Nacional de regulamentar as leis, quando da omissão do Executivo. Essa versão foi, então, finalmente aprovada pela Comissão de Sistematização.

Vale destacar que o sistema de governo mantido pela Comissão de Sistematização no texto que seria submetido à deliberação do Plenário era o sistema parlamentarista misto, cujo Poder Executivo era chefiado pelo presidente da República e cujo governo era exercido pelo primeiro-ministro (nomeado pelo presidente da República após consulta aos partidos políticos que compunham a maioria da Câmara Federal) e pelo seu Conselho de Ministros.

Ultrapassada a fase de exame pelas comissões, o Projeto de Constituição foi submetido ao Plenário para deliberação em primeiro turno, sendo a competência sustatória prevista, dessa vez, no inciso XI de seu art. 59. Nessa etapa, após a reforma do Regimento Interno da Assembleia Constituinte por meio da pressão de parlamentares pertencentes a grupos políticos distintos, mas agrupados sob a denominação de "Centrão"[179], possibilitou-se a apresentação de substitutivos de Plenário a títulos inteiros do projeto aprovado pela Comissão de Sistematização. Foi então apresentada, nessa oportunidade, a Emenda n. 2P02040-2, que substituía os capítulos referentes ao Poder Legis-

179 CASAGRANDE, Cássio Luís, TIBÚRCIO, Dalton Robert. Arranjos institucionais no processo constituinte de 1987-1988: um estudo de caso a partir da competência congressual para sustar atos normativos do Poder Executivo. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 21, nº 8. 2018. p. 49-50.

lativo, ao Poder Judiciário e às Funções Essenciais à Justiça do Título da Organização dos Poderes e Sistema de Governo[180]. Essa emenda mantinha, em linhas gerais, o texto produzido pela Comissão de Sistematização, porém promovia a exclusão da competência do Congresso Nacional de sustar atos normativos do Poder Executivo. Em seu lugar, previu competência mais abstrata, por meio da qual caberia ao Congresso Nacional "zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros poderes". Logo, apesar de prever o controle congressual em termos mais genéricos, sem especificar suas formas, não restringia esse controle a um Poder específico.

Na votação em primeiro turno, esta emenda obteve 359 votos favoráveis, 81 contrários e 6 abstenções[181], substituindo, portanto, o texto do Projeto da Comissão de Sistematização. A fase seguinte foi o exame dos destaques apresentados para votação em separado de dispositivos contidos nesse texto. Ao inciso XI do art. 59, que previa a sustação de atos normativos pelo Congresso Nacional, foram apresentados três destaques, com o objetivo de reincluí-lo no texto constitucional que seria submetido à deliberação em segundo turno. Os parlamentares requerentes eram sobretudo aqueles que, no processo anterior, apresentaram emendas visando aprimorar essa competência, quais sejam, deputado Victor Fontana, senador Fernando Henrique Cardoso e deputado Plínio de Arruda Sampaio. Na votação do destaque em Plenário, esse último fez uma defesa do controle congressual nos seguintes termos:

> O SR. PLÍNIO ARRUDA SAMPAIO (PT-SP. Sem revisão do orador.) - Sr. presidente, podemos ser rápidos, porque a matéria parece-me pacífica. Está na ideia de restabelecer, nesta Casa, prerrogativas que sempre foram suas, que fortalecem o Poder Legislativo, ao restabelecer o controle democrático sobre o Poder Executivo. Na verdade, a emenda que agora foi deslocada cuidava desse aspecto em uma de suas partes, porque dizia, na parte final, que era competência do Senado Federal suspender, total ou parcialmente, a vigência de atos normati-

180 BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição (A) – Emendas Oferecidas em Plenário. v. 255. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, jan. 1988l. p. 785-795.

181 BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte, ano II, n. 206, 16 mar. 1988. p. 8466-8474.

> vos da administração pública. Esta matéria está contida nos dois destaques de autoria do Constituinte Fernando Henrique Cardoso e no meu, que visam, única e exclusivamente, a restabelecer o texto da Comissão de Sistematização. O que queremos nós? Queremos que esta Casa possa, soberana e livremente, sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do seu poder regulamentar. (Palmas.) Fazemos uma lei, o Executivo a regulamenta, sustamos o ato que exorbite desse poder. Damos ao Executivo uma delegação legislativa e retemos o poder de sustar qualquer ato que vá além daquilo que se delegou. É só o que tenho a dizer, e tenho certeza da sua aprovação. (Palmas.)[182]

Colocado em votação, o destaque teve 356 votos "sim", 7 "não" e 12 "abstenção"[183], sendo, portanto, restabelecida a competência sustatória do Congresso Nacional.

Foi na votação referente ao substitutivo apresentado ao Capítulo concernente ao Poder Executivo que se deu a discussão mais aprofundada sobre o sistema de governo que seria adotado pela nova Carta, se parlamentarista ou presidencialista. A emenda substitutiva colocada em votação, cujo primeiro signatário era o então presidente do Senado, senador Humberto Lucena (MDB/PB), previa o sistema presidencialista de governo. Na parte concernente ao Poder Legislativo, a emenda adaptava suas atribuições, excluindo mecanismos de funcionamento do sistema parlamentarista e adequando a redação para suprimir referências à figura do primeiro-ministro. Todavia, nas competências exclusivas do Congresso Nacional, manteve a atribuição de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa. Submetida à deliberação em 22 de março de 1988, esta emenda foi aprovada por 314 votos favoráveis e 212 contrários[184], sendo, portanto, definido no texto constitucional o sistema de governo presidencialista. Vale destacar, ainda, que durante a votação de destaques e emendas no primeiro turno, foi também resgatada a competência das comissões para acompanhar, junto ao governo, os atos de regulamentação.

182 Idem. Ibidem. p. 8503.
183 Idem. Ibidem. p. 8503.
184 BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ano II, n. 211, 23 mar. 1988. p. 8747-8749.

A fase seguinte foi a votação em segundo turno do texto consolidado pelas deliberações em primeiro turno. Aqui, o regimento permitia somente a apresentação de emendas supressivas, ocasião em que foi apresentada, pelo deputado Érico Pegoraro (PFL/RS), a emenda n. 1.277, que visava excluir o termo "do poder regulamentar" da competência sustatória do Poder Legislativo. O parlamentar utilizou-se dos mesmos argumentos expostos por aqueles que defendiam a exclusão dessa competência, fundamentando que caberia somente ao Poder Judiciário verificar a legalidade e conformidade dos atos administrativos. Todavia, atendendo ao apelo do relator Bernardo Cabral, o deputado Pegoraro retirou a emenda em Plenário[185]. Não obstante a manutenção dessa competência, durante a votação em segundo turno foi aprovada a supressão da atribuição das comissões de acompanhar, junto ao governo, os atos de regulamentação, sendo uma das principais razões para essa exclusão aquela que defendia a sua desconformidade com o sistema presidencialista adotado.

Após a votação em segundo turno, a fase derradeira foi a votação da redação final, que resultou no texto constitucional promulgado em outubro de 1988. Assim, após todo o processo constituinte, foram atribuídas ao Congresso Nacional três competências que sustentam o controle parlamentar sobre os atos normativos do poder público: a de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (Art. 49, V); a de fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (art. 49, X); e a de zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes (art. 49, XI).

Vê-se, na descrição desse longo processo, que a discussão acerca do controle parlamentar sobre os atos normativos do Poder Executivo permeou todas as fases de deliberação do texto constitucional. Pode-se dizer que a principal razão ensejadora dessa previsão normativa foi o contexto de recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo, conforme exposto num dos primeiros atos do processo, que foi o relatório da subcomissão do Poder Legislativo apresentado pelo deputado José Jorge. Conforme afirmam Cássio Casagrande e Dalton Tibúrcio:

185 BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte, ano II, n. 297, 24 ago. 1988. p. 12944.

> (...) a intenção originária de instituição do sistema parlamentarista de Governo pode ter impulsionado a valorização do Legislativo e a busca por reduzir a hipertrofia do Executivo, mas esses objetivos tinham força própria nos trabalhos da ANC. (...) A questão do sistema de governo foi apresentada somente na votação do capítulo sobre o Poder Executivo, quando já havia sido definido o perfil do Poder Legislativo. De toda forma, não é correto supor que o maior protagonismo do Legislativo no controle do Executivo decorre exclusivamente da premissa parlamentarista. Havia, na Constituinte, um propósito claro de reforço das prerrogativas institucionais do Legislativo. Lopes (2008, p. 226-228), ao analisar o processo constituinte brasileiro de 1987-1988, conclui que a introdução do sistema presidencialista não excluiu institutos híbridos – como a medida provisória, a lei delegada e outros mecanismos –, que, de alguma forma, aproximam os dois sistemas de Governo na formatação do modelo constitucional. De fato, mesmo a Emenda presidencialista, que tinha por objetivo remover os mecanismos do sistema parlamentarista, assegurando a eleição do Presidente de forma direta em separado do Congresso, preservou as prerrogativas institucionais do Parlamento, inclusive quanto à fiscalização e o controle do Poder Executivo".[186]

Em conclusão, pode-se dizer que essa competência instituída nos mecanismos de interação entre os Poderes em nosso sistema constitucional, ampliando as formas de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, não representa, em si, uma desconformidade com o sistema presidencialista, ou mesmo uma prerrogativa que seria típica dos sistemas parlamentaristas, conforme afirmado por Anna Cândida da Cunha Ferraz[187]. Pode-se afirmar que a discussão acerca da possibilidade de sustação de atos normativos editados pelo Poder Executivo deu-se de maneira independente daquela concernente ao futuro sistema de governo que seria adotado pela nova Carta. Nota-se que o constituinte procurou dotar o Congresso Nacional de relevante

186 CASAGRANDE, Cássio Luís, TIBÚRCIO, Dalton Robert. Op. cit. p. 56.

187 Para a autora: "Talvez se explique a adoção dessa competência extraordinária no fato de a Constituição de 1988 ter nascido de uma proposta parlamentarista de governo, que não se concretizou, muito embora, tal competência extraordinária não seja usual, mesmo no parlamentarismo". FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Comentário ao artigo 49, inciso V. Op. cit. p. 1030.

atuação na condução dos negócios de governo, ampliando suas competências exclusivas e promovendo uma interlocução mais intensa entre os diferentes departamentos estatais. Isso se reflete na extensão e nos limites desse controle congressual, visto que o contexto e o histórico de delineamento da norma mostram-se elementos essenciais para a análise dos limites do exercício dessa competência, análise empreendida pela seção seguinte.

2.3. O objeto do controle: o debate acerca dos atos jurídicos passíveis de sustação congressual e os limites do poder regulamentar e da delegação legislativa

O estudo da extensão e do objeto do controle exercido pelo Poder Legislativo com fulcro no inciso V, do art. 49, da Constituição passa, necessariamente, pela delimitação conceitual dos institutos previstos naquela norma jurídica definidora de competências. Essa análise, ademais, não pode olvidar a construção dos institutos nem o contexto institucional e normativo no qual estão inseridos. De fato, uma abstração teórica apenas léxica e puramente dogmática, que não leva em consideração essas nuances presentes na efetivação da norma, pode representar um esforço intelectual vazio.

Tendo esses fatores como pressuposto, a presente seção buscará definir os limites e possibilidades do controle parlamentar sobre a produção normativa da administração pública, o que representa, em outras palavras, a definição do que se constitui o objeto desse controle. Nesse sentido, mostra-se oportuno transcrever novamente a norma prevista no inciso V do art. 49 da Constituição da República:

> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
>
> .....
>
> V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Ressalte-se que não é objetivo desse trabalho abordar as várias nuances que envolvem a conceituação contemporânea do ato administrativo, substantivo adjetivado pelo texto do inciso V do art. 49 da

Constituição. Em termos genéricos, é válido citar a sintética conceituação exposta por José dos Santos Carvalho Filho, segundo o qual o ato administrativo pode ser entendido como "a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de Direito Público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público"[188].

Dada essa definição, e por meio de uma análise literal do dispositivo, o primeiro passo a ser adotado refere-se à adjetivação do objeto de sustação, ou seja, dentro das variadas espécies de atos produzidos pela administração pública, são passíveis de sustação os atos que revestem a qualidade de "normativos". Logo, numa inferência *a priori*, ainda que contrários à Constituição ou às leis, excluem-se do âmbito do veto legislativo, por exemplo, as decisões jurisdicionais, os atos de Direito Privado das empresas públicas e sociedades de economia mista, e os contratos administrativos (ressalte-se que, quanto a estes últimos, a Constituição disciplina de forma específica os mecanismos de sua sustação no § 1º de seu art. 71[189]).

Com efeito, sob um viés material, a definição de ato normativo como ato jurídico não difere daquela conferida às leis em geral, principal fonte de Direito nos sistemas conhecidos como "civilistas" (civil law)[190]. Essa qualidade é definida materialmente quando estão presentes no conteúdo do ato as características de abstração, generalidade, impessoalidade e imperatividade.

A abstração refere-se à característica de as normas jurídicas não serem criadas para endereçar um fato ou questão específica, ou seja, não são voltadas para estabelecer regras para casos concretos, mas sim para um número indeterminado de situações. Para tanto, preveem em seu conteúdo pressupostos hipotéticos que serão aplicados em fatos da realidade que podem ou não se repetirem no tempo. Em outras palavras, a incidência da norma não se esgota por meio de sua aplica-

188 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25ª Edição. Editora Atlas. Rio de Janeiro, 2012. p. 99.

189 Art. 71. (...) § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

190 DAVID, René. **Os grandes sistemas do Direito contemporâneo**. Tradução por Hermínio A. Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ção a um único acontecimento ocorrido no mundo fático, mas sim a um número indeterminado ou indeterminável de acontecimentos que venham a surgir. Embora o nível de abstração seja diferente a depender do grau de validade da norma (normas constitucionais, por exemplo, possuem um maior nível de abstração do que aquelas previstas em regulamentos), todas as normas jurídicas, por definição dogmática, possuem essa característica[191].

Já a característica da generalidade, que em algumas conceituações pode se confundir com a da abstração em si, pode se referir ao elemento pessoal da norma, que pode ser aplicável a um número determinado ou indeterminável de pessoas, mas não somente a um indivíduo em especial, como também pode se referir ao alcance temático da normatização. Para Francisco:

> Nessa diversidade de possibilidades, o melhor sentido do emprego da generalidade é o vinculado ao alcance temático, no que se identifica com a universalidade, pois as normas jurídicas podem cuidar de quaisquer assuntos, ordenando direta ou indiretamente todas as áreas de interesse social ou estatal. Ainda que as espécies normativas se diferenciem quanto aos limites no tratamento de determinadas matérias, tanto a constituição originária como atos normativos de autoridade administrativa podem cuidar de diferentes temas, dando padrões de comportamento, justificando o emprego da generalidade com conteúdo distinto da abstração e da impessoalidade.[192]

A impessoalidade, por sua vez, refere-se à forma de incidência da norma sobre os indivíduos sujeitos a suas prescrições. Constitui-se em elemento de isonomia de sua aplicação àqueles que se enquadram na situação hipotética prevista nos seus preceitos, sejam esses indivíduos determináveis (uma categoria profissional, por exemplo) ou indetermináveis (toda a população de um país, por exemplo).

Por fim, a imperatividade refere-se à própria noção de juridicidade conferida à norma, trazendo implícita a ideia de coercibilidade e a consequente sanção no caso de seu descumprimento. Na lição clássica de Kelsen, o conceito de "dever ser", ínsito às normas jurídicas, traz

191 FRANCISCO, José Carlos. Op. cit. p. 19.
192 Idem. Ibidem. p. 20-21.

consigo a noção de aplicabilidade de sanções como efeito dependente do descumprimento de prescrições normativas[193].

É salutar concluir que nem todo ato emanado dos mais diversos órgãos da administração pública tenha em si a presença das características que definem a "qualificação normativa". Atos normativos editados pela administração pública, portanto, não se confundem como o conceito de ato administrativo em si, podendo ser entendidos, segundo alguns autores, como espécie deste. Novamente, José Carlos Francisco, referindo-se a atos normativos como "atos regulamentares", faz uma didática e sintética diferenciação:

> Atos administrativos são de competência de vários agentes públicos (além do que podem ser delegados); têm conteúdo concreto e produzem efeitos individuais (de modo que são exauridos com sua execução); são editados conforme a lei (de modo que sempre exigem fundamento legal); não criam direito novo; têm forma diversificada (podendo ser informal ou oral); sua publicação nem sempre é necessária (podendo até ser resumida); são normalmente impugnados na via administrativa, mas também podem ser combatidos na via judicial (...). Por outro lado, os atos regulamentares são da competência exclusiva do Executivo (podem ser delegados em situações excepcionais); têm conteúdo abstrato, aplicação impessoal e em princípio permanente (repetindo sua incidência enquanto vigentes, embora possam ser transitórios e exauríveis em uma única aplicação); são editados diretamente em face da lei ou da constituição, inovam a ordem jurídica (embora nem sempre de modo inicial, criando direito novo); têm forma de decreto, portarias, instruções ou outros instrumentos normativos da administração direta ou indireta; sua publicação sempre é necessária e integral; são impugnados na via judicial em regra de forma incidental, embora seja admissível a análise abstrata ou concentrada apenas de sua constitucionalidade; dificilmente admitem questionamentos na via administrativa (...).[194]

Em termos jurisprudenciais, é válido mencionar o entendimento do ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI n. 1.937 MC-

193 KELSEN, Hans. **Teoria geral do Direito e do Estado**. 3ª Edição. São Paulo, Martins Fontes. 1998. p. 63.

194 FRANCISCO, José Carlos. Op. cit. p. 279-280.

-QO, do qual foi relator. Segundo o ministro, "é da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que só constitui ato normativo idôneo a submeter-se ao controle abstrato da ação direta aquele dotado de um coeficiente mínimo de abstração ou, pelo menos, de generalidade"[195]. O objeto da referida ADI era um Decreto Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado do Piauí que promovia a reintegração de servidores que teriam aderido a um Programa de Desligamento Voluntário da administração pública daquela unidade da Federação. Pelo conteúdo da norma, não foi considerada passível de ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade.

Esse primeiro passo conceitual é importante na delimitação dos limites do controle congressual. Isso porque, conforme se verá no próximo capítulo deste trabalho, não são poucos os projetos de decreto legislativo apresentados por parlamentares de ambas as Casas do Congresso Nacional que visam sustar atos editados pelo Poder Executivo que não se revestem do caráter de normatividade, enquadrando-se no conceito típico de atos administrativos de efeito concreto (pode-se citar, como exemplos, atos de nomeação de reitor de universidade pública federal – PDL 400/2020 – , e concessões de graça e anistia, – PDL 110/2022). Por conseguinte, o texto constitucional não autoriza ao Legislativo proceder à sustação de atos que não se revistam desse caráter normativo. Tentativas nesse sentido, excederiam a hipótese constitucional e iriam além da competência deferida ao Parlamento, eivando o decreto legislativo promulgado do vício de inconstitucionalidade.

Todavia, reconhece-se que o exercício prático da aferição da qualidade "normativa" de um ato nem sempre se mostra evidente, pois é possível a existência de diferentes gradações de densidade normativa, tendo em vista os critérios definidores mencionados acima. Apesar de existirem alguns "casos cinzentos" que somente seriam dirimidos em situações concretas, pode-se dizer que, utilizando-se desse critério como aferição do objeto de controle, há uma zona razoável de certeza quanto à existência de densidade normativa em alguns atos, demonstrada por seu conteúdo geral e abstrato (atos, portanto, suscetíveis de sustação). Por outro lado, há também uma zona de certeza negativa, quando não se é possível afirmar a existência mínima de qualquer ca-

195 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de ordem na medida cautelar da ação direta de inconstitucionalidade nº 1.937 Piauí. Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 20 de junho de 2007.

racterística que revestiria o ato de normatividade. Essas zonas de certeza, portanto, representam por si importantes balizas para o exercício do veto legislativo.

Delimitada primeiramente a adjetivação dos atos que se sujeitam à sustação congressual dentro do universo daqueles que podem ser editados pela administração pública, o próximo passo é realizar um escrutínio conjunto acerca do adjunto adnominal "do Poder Executivo", bem como da oração subordinada adjetiva restritiva que os qualifica, ou seja, atos normativos "que exorbitem do poder regulamentar e dos limites de delegação legislativa".

Primeiramente, para essa análise, deve-se revisitar alguns pontos abordados no primeiro capítulo deste trabalho para, assim, perquirir sobre a definição de poder regulamentar e sobre a titularidade de seu exercício, que vem sendo delineado de diferentes formas na medida da evolução da descentralização da competência normativa exercida pelos distintos departamentos estatais.

Conforme afirma Celso Antônio Bandeira de Mello[196], faz-se necessário destacar que não é objetivo deste trabalho conceber uma análise do exercício do poder regulamentar pela administração pública de forma apriorística e sem levar em consideração o contexto institucional, os institutos, as normas e as balizas jurídicas presentes em determinado ordenamento constitucional. Geraldo Ataliba também alerta para a impossibilidade de se definir a competência regulamentar por meio de um conceito universal, visto ser essa disciplinada e exercida de modo diverso entre os diferentes ordenamentos jurídicos estatais[197].

Na doutrina clássica de Diógenes Gasparini, o poder regulamentar consiste na "atribuição privativa do chefe do Poder Executivo para, mediante decreto, expedir atos normativos, chamados regulamentos, compatíveis com a lei e visando desenvolvê-la"[198]. Em sentido seme-

196 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 309.
197 ATALIBA. Geraldo. **República e constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 137.
198 GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 9ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 117.

lhante, Hely Lopes Meirelles define poder regulamentar como a "faculdade de que dispõem os chefes do Executivo (presidente da República, governadores e prefeitos) de explicar a lei para sua correta execução"[199]. Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello define poder regulamentar por meio do ato que lhe dá consubstanciação, ou seja, os regulamentos. Para o administrativista o regulamento é:

> Ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias 'à execução de lei' cuja aplicação demande atuação da Administração Pública[200].

Um fator em comum entre as conceituações clássicas do poder regulamentar refere-se à concepção de sua titularidade. Para essa vertente doutrinária, o legítimo exercício do poder regulamentar é realizado, em nosso sistema constitucional, somente pelo chefe do Poder Executivo. Utilizam, como principal justificativa dessa exegese, uma interpretação literal da competência disposta no inciso IV do art. 84 da Constituição e da previsão de delegação contida em seu parágrafo único, *in verbis*:

> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
>
> .....
>
> IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
>
> .....
>
> Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

Para essa vertente da doutrina que defende a competência privativa do chefe do Poder Executivo para o exercício do poder regulamentar, o único instrumento jurídico possível para sua concretização

199 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 28ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

200 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit.

seria o decreto presidencial. Diógenes Gasparini, dando coerência a sua própria definição desse poder, afirma que somente por meio do regulamento veiculado por decreto do presidente da República seria legítimo e constitucional o exercício do poder regulamentar. Qualquer outro modo adotado tornaria o ato viciado por inconstitucionalidade formal. "É da essência do regulamento a sua aprovação por decreto, ou que o texto do regulamento integre um desses atos privativos do Presidente da República"[201]. Logo, por essa premissa, os demais instrumentos utilizados por órgãos e entidades do Poder Executivo (portarias, resoluções, instruções normativas etc.), que não o decreto, não poderiam enquadrar-se no conceito de regulamento, sendo simples normas administrativas de hierarquia inferior àquele[202].

Escorados nessa conceituação clássica, os primeiros autores que dedicaram obras ao estudo do controle congressual de sustação de atos que exorbitam do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa limitaram a sua incidência somente aos atos editados pelo chefe do Poder Executivo. Na lição de Anna Cândida da Cunha Ferraz, que adota uma interpretação restritiva da competência prevista no inciso V do art. 49 da Constituição:

> Exatamente porque adstrito aos expressos termos da Constituição, o poder congressual alcança, tão somente, os atos executivos enquanto expressão do poder regulamentar do Chefe do Executivo. Sendo o poder regulamentar inerente ao Presidente da República, como se viu, não cabe a sustação, pelo Congresso Nacional, de atos executivos secundários, ainda que normativos, tais como portarias e instruções, mesmo que, por via reflexa, estes se revistam de caráter abusivo relativamente à lei. Somente o regulamento aprovado por Decreto Presidencial pode ser objeto dessa excepcional competência. Para os demais atos abusivos permanece o controle jurisdicional.[203]

Em relevante artigo doutrinário que se debruça sobre essa competência congressual, Marcos Aurélio Pereira Valadão adota entendimento no mesmo sentido. Diferenciando os conceitos de poder norma-

201 GASPARINI, Diógenes. Op. cit. p. 85.

202 CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 269.

203 FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Op. cit. p. 95.

tivo da administração pública e poder regulamentar, o autor defende que o segundo é espécie do primeiro, dirige-se à regulamentação das leis e se exterioriza no ordenamento jurídico por meio de regulamentos veiculados por decretos do chefe do Poder Executivo. "Assim, entende-se que o poder regulamentar a que se refere o artigo 49, V, da Constituição Federal abrange aquele estabelecido no artigo 84, incisos IV e VI, i.e., abrange a regulamentação das leis"[204]. Por consequência, conclui que não compete ao Poder Legislativo, pela via do decreto legislativo, sustar atos normativos editados no âmbito do Poder Executivo por autoridades que não o seu respectivo chefe. Para esses casos, haveria outras formas de controle, sobretudo a jurisdicional, mas não o veto legislativo[205].

Um terceiro autor que adota essa interpretação é Jorge Radi Júnior que em artigo sobre o tema argumenta sobre o exercício e titularidade do poder regulamentar:

> A Constituição não confere a competência para editar regulamentos ao Poder Executivo em geral, isto é, a todo e qualquer órgão, organismo ou agente que integre ou que exerça, direta ou indiretamente, suas funções. O mandamento constitucional é cristalino: o exercício de tal atribuição "compete privativamente ao Presidente da República", ou seja, ao Chefe do Executivo, e não a qualquer de seus subordinados ou coordenados. (...) O regulamento, por sua vez, pode ser produzido apenas pelo Presidente da República. Sendo assim, o "Poder Executivo", a que se refere o inciso V, do art. 49, da CF, a rigor, corresponde unicamente à pessoa de seu Chefe.[206]

Assiste razão ao alerta que também serve de argumento a esses autores acerca do método de interpretação de competências inerentes ao sistema de freios e contrapesos derivado do princípio da separação de Poderes[207]. Interpretações por demais extensivas de capacidades de ingerência de um poder sobre as atribuições de outro podem re-

204 VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Op. cit. p. 291.
205 Idem. Ibidem. p. 293.
206 RADI JUNIOR, Jorge. Os excessos do Congresso Nacional na tentativa de sustar os atos normativos exorbitantes do poder regulamentar. **Revista da Faculdade de Direito da PUC/SP**, São Paulo, v. 3, n. 1, jan/jun. 2015.
207 VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Op. cit. p. 293.

presentar uma violação ao princípio da conformidade funcional[208] e deturpar o arranjo institucional delineado pelo constituinte. Por esse viés, seria razoável adotar uma hermenêutica restritiva acerca do conceito de "poder regulamentar" e da expressão "do Poder Executivo" contidos no texto do inciso V do art. 49 da Constituição para, assim, delimitar sua referência somente aos atos normativos editados pelo presidente da República. Todavia, as atribuições normativas do Poder Executivo tiveram relevantes desenvolvimentos no decorrer da vigência da Constituição de 1988 e uma consequência desse processo foi uma revisão doutrinária acerca da titularidade e dos meios de exteriorização do poder regulamentar.

De fato, debates acerca da interpretação da extensão do poder sustatório do Congresso Nacional ressurgiram diante dos fenômenos de descentralização da produção normativa elencados no primeiro capítulo deste trabalho. A evolução do modelo de Estado Regulador trouxe consigo a necessidade de mudança de concepção do poder regulamentar, visto ser este um dos principais instrumentos que dá efetividade à regulação, mostrando-se um elemento da nova realidade do Direito brasileiro advinda dos novos objetivos e finalidades do poder público.

Para essa nova concepção doutrinária, a limitação da competência regulamentar somente ao chefe do Poder Executivo restringe demasiadamente o poder normativo da administração pública e não se coaduna com a realidade estatal contemporânea. Dessa forma, esses autores admitem que o poder regulamentar é exercido também por outras autoridades, órgãos e entidades, desde que esse exercício tenha fundamentação ou autorização constitucional ou legal[209].

Essa autorização se consubstancia, como visto acima, pelo fenômeno da descentralização da produção normativa, sobretudo por meio das delegações legislativas (aqui tomadas em conceito amplo, e não restrito àquela prevista no art. 68 da Constituição que resulta na

208 Este princípio busca limitar a possibilidade de expansão do poder político de determinado departamento estatal por meio de recursos de interpretação da ordem jurídica. Logo, quando a Constituição define competências e funções dos órgãos constitucionais, estes devem manter-se dentro do quadro normativo nela traçado, não devendo modificar, por caminhos interpretativos, a repartição, coordenação e equilíbrio desses poderes. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Op. cit. p. 548.

209 FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Op. Cit. p. 166.

edição de leis delegadas). Conforme já exposto, o legislador tem se utilizado cada vez mais de conceitos jurídicos amplos e indeterminados na redação de espécies normativas primárias, conferindo, muitas vezes de forma expressa, o dever de regulamentação e pormenorização de seus preceitos a órgãos do Poder Executivo, que não se restringem somente ao presidente da República. Torna-se comum a atribuição desse dever a ministérios, a órgãos específicos e a entidades da administração indireta, sendo os casos mais evidentes as agências reguladoras, cuja função normativo-regulatória possui vasta análise doutrinária. Nas palavras de André Cyrino:

> O significado de execução da lei alargou-se. A defesa de um sentido amplo de regulamento executivo, mais compatível com a complexidade da sociedade contemporânea, acabou prevalecendo no final do século passado, e se mostrou a resposta adequada para um legislador que cada vez mais se vale de conceitos jurídicos amplos e indeterminados, talvez indispensáveis para que as normas jurídicas se adaptem às realidades muito cambiantes dos dias de hoje.[210]

Assim, administrativistas contemporâneos optam por adotar uma definição mais ampla do poder regulamentar da administração pública, delimitando-o de forma a compreender todos os atos gerais utilizados para complementar as leis ou permitir-lhes aplicação. Apesar dessa amplitude, não negam sua natureza derivada (secundária), visto que somente pode ser exercido diante de permissivo legal ou constitucional pré-existente[211].

Nessa nova concepção doutrinária, o poder regulamentar não se exterioriza somente por meio de decretos. Regulamentos, portanto, podem ser veiculados por distintas espécies de atos normativos editados por diversas autoridades administrativas. Com isso, pode-se afirmar que, a depender da hierarquia normativa, existem diversos graus de regulamentação conforme o nível a que pertença o ato. Assim, atos regulamentares derivados diretamente da execução da lei, como o são os decretos presidenciais exercidos por meio da competência prevista no inciso IV do art. 84 da Constituição, podem ser considerados atos de regulamentação de primeiro grau. É possível, no entanto, que outros

210 CYRINO, André. Op. cit. p. 109.
211 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit. p. 55-56.

atos normativos fundamentados nesses atos de primeiro grau sejam editados, sobretudo por autoridades administrativas subordinadas ao chefe do Poder Executivo, consubstanciando atos regulamentares de segundo grau, e assim sucessivamente (como, por exemplo, portarias e instruções normativas editadas por ministros de Estado)[212].

Referindo-se especificamente à competência sustatória congressual, José Carlos Francisco afirma que:

> Essa atribuição do Congresso pode ser exercida tanto em relação a atos regulamentares produzidos pelo Chefe do Executivo como por qualquer outra autoridade desse mesmo poder, mesmo que se trate de entes desconcentrados e descentralizados, pois a Constituição de 1988 não restringiu o alcance da tarefa do Legislativo quando previu o controle em relação aos atos do Poder Executivo (e não apenas do Presidente da República), sendo assim coerente com a ampliação da competência regulamentar que procuramos justificar.[213]

Utilizando-se da própria textualidade do inciso V do art. 49, Floriano Marques de Azevedo Neto afirma que o poder regulamentar não se resume somente àquele previsto nas competências privativas do presidente da República. O controle congressual, por conseguinte, não estaria adstrito somente aos decretos presidenciais. Por sua clareza argumentativa, mostra-se oportuna a transcrição literal das lições deste autor:

> A Constituição deve ser interpretada como um todo. Se assim é, temos que dar algum sentido ao disposto no artigo 49, V, da Constituição Federal que define, dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional "sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa". Deste dispositivo extraem-se duas conclusões relevantes para o que ora se analisa. Primeiro, que a Constituição prevê a possibilidade expressa da edição de atos normativos por parte do Poder Executivo. Segundo, que esse poder regulamentar é imputado ao Poder Executivo e não apenas ao Presidente da República. Conforme a definição do artigo 76 da Constituição Federal "o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado

212 Idem. Ibidem. p. 56.

213 FRANCISCO, José Carlos. Op. cit. p. 429.

> pelos Ministros de Estado". Como a competência prevista no artigo 84, IV, é exclusiva do Presidente da República, não podendo ser delegada sequer aos Ministros de Estado (conforme o parágrafo único do próprio artigo 84), impende uma e somente uma conclusão de molde a dar sentido aos diversos preceitos constitucionais: o poder regulamentar previsto na Constituição não se resume àquele atribuído privativamente ao Presidente da República (competência para expedir regulamentos para fiel execução das leis). Vai além desta competência, abrangendo poderes normativos mais amplos que não apenas estes, pois só assim se pode entender por que o artigo 49, V, fala de poder normativo do Poder Executivo como um todo, e não apenas do Presidente. E nem se venha dizer que a locução ampla do artigo 49, V, se presta apenas a compreender a hipótese de regulamentação prevista no artigo 84, VI, de delegação possível aos Ministros de Estado. Tal entendimento não faria sentido pela exata razão de que, neste caso, não se trata de poder regulamentar trespassado pelo Congresso, por força de determinação legislativa. Trata-se de delegação regulamentar de ranço constitucional cujo controle estaria já albergado no controle concentrado de constitucionalidade previsto no artigo 102, I, a, da Constituição Federal. O que me parece pretender assegurar o artigo 49, V, da Constituição Federal é a prerrogativa do Poder Legislativo de controlar exatamente o respeito, pelo Executivo, dos limites de poder normativo que ele, legislador, houve por bem conferir. E note-se que o dispositivo não se restringe a aludir o controle da exorbitância na delegação legislativa (cf. artigo 68 da Constituição Federal), mas também o exercício de poder normativo amplo, objeto de regulamentos que sejam editados na esteira daquilo que Marçal JUSTEN FILHO designa de "delegação imprópria".[214]

Diante dos argumentos expostos, este trabalho filia-se a essa posição doutrinária contemporânea. Isso porque a doutrina que adota um entendimento mais alargado e pragmático da competência regulamentar mostra-se mais consentânea à atual realidade normativa brasileira. A interpretação restritiva acaba por tolher sobremaneira a competência congressual pensada pelo constituinte originário, dada a enorme va-

214 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Princípios da proporcionalidade e da legalidade na regulação estatal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 232, fev. 2015. p. 373-374.

riedade de atos normativos editados por órgãos pertencentes à administração pública da atualidade que possuem naturezas diversas, o que fragiliza esse mecanismo de controle recíproco entre Poderes.

Pode-se argumentar, inclusive, que a evolução da interpretação da expressão "do poder regulamentar e dos limites da delegação legislativa", bem como do termo "do Poder Executivo", enquadra-se na teoria da mutação constitucional, entendida como o processo por meio do qual altera-se ou modifica-se o significado de uma norma da Constituição sem contrariá-la[215]. Por meio desse fenômeno, ocorre, por razões fáticas e jurídicas, uma mudança hermenêutica informal derivada de uma reinterpretação de um preceito constitucional, conferindo-lhe um novo alcance normativo sem alterar sua disposição expressa.

Com efeito, devido à profunda transformação do modelo de Estado e da administração pública ocorridos após a promulgação da Constituição de 1988, mostra-se razoável adotar-se uma interpretação mais ampla acerca da extensão do preceito contido no inciso V do art. 49 da Constituição. Embora à época da edição da Constituição o poder normativo fosse exercido primordialmente pelo chefe do Poder Executivo, a ampliação do fenômeno da descentralização da produção normativa, a criação de entidades administrativas autônomas e dotadas de amplo poder normativo, a criação corriqueira de leis cuja redação é lacunosa e que contêm conceitos jurídicos indeterminados a serem regulamentados por diversos órgãos são fenômenos que viabilizam uma interpretação que abarque, dentre os atos normativos que efetivam o poder regulamentar e a delegação legislativa, aqueles editados por qualquer órgão pertencente ao Poder Executivo[216].

Esse parece ser também o entendimento adotado pela jurisdição constitucional brasileira. Nas oportunidades que tiveram que se debruçar sobre a sustação de atos editados por autoridades distintas dos chefes dos Poderes Executivos dos entes federados, os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) não argumentaram no sentido da

215 FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Processos informais de mudanças da Constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais**. São Paulo: Max Limonad, 1986, p. 10.

216 ASSED, Andressa Mendes Pinheiro. **Controle judicial dos atos das agências reguladoras**. 2006. 230 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Gama Filho, 2006. Disponível em: http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp000580.pdf. Acesso em outubro de 2023.

sua inviabilidade por não representarem atos veiculadores do poder regulamentar. Exemplo recente ocorreu com o julgamento da ADI n. 5.447, no qual se deu o reconhecimento da constitucionalidade do Decreto Legislativo n. 293, de 2015, que sustou a Portaria Interministerial n. 192, de 5 de outubro de 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente. Outro julgado enfrentado pelo STF foi o da ACO-QO 1.048/RS, por meio do qual a Corte reconheceu a possibilidade de atos normativos não expedidos diretamente pelo chefe do Poder Executivo serem objeto de controle legislativo. No caso em questão, questionava-se a inclusão do Estado do Rio Grande do Sul no cadastro CADIN/SIAFI com fundamento em Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional[217].

Questão distinta é a referente à possibilidade de sustação de atos originados de órgãos pertencentes à estrutura do Poder Judiciário. De fato, o texto constitucional é expresso em relação ao departamento estatal de origem dos atos suscetíveis de sustação, qual seja, o Poder Executivo. Uma interpretação alargada acerca do exercício do poder regulamentar também por órgãos do Judiciário pode macular a estrutura de controles interorgânicos desenhada pelo constituinte. Conforme exposto na seção anterior, existiram tentativas na Assembleia Nacional Constituinte de incluir o Poder Judiciário nessa espécie de controle parlamentar, tentativas essas que não foram bem-sucedidas na tramitação do projeto de Constituição, demonstrando um interesse dos constituintes em não expandir dessa forma a competência sustatória do Congresso Nacional.

Apesar disso, como se verá, são comuns os projetos de decreto legislativo apresentados em ambas as Casas do Congresso Nacional que objetivam sustar um ato emanado de um tribunal ou mesmo do Conselho Nacional de Justiça. Um desses projetos, inclusive, teve sua tramitação completada na Câmara e no Senado, sendo o correspondente Decreto Legislativo promulgado sob o n. 424, de 2013.

Esse decreto legislativo tinha como objeto a sustação da Resolução n. 23.389, de 9 de abril de 2013, editada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Tratava-se de norma editada por essa Corte com fun-

217 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Ação Cível Originária n. 1.048 Rio Grande do Sul. Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 30 de agosto de 2007.

damento na delegação prevista no art. 1º da Lei Complementar n. 78, de 30 de dezembro de 1993, que, utilizando-se dos dados censitários produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), modificou o número de cadeiras de deputados federais pertencentes a diversos estados da Federação.

Várias foram as ações impetradas buscando declarar a inconstitucionalidade da Resolução e da Lei Complementar n. 78, de 1993. Devido também aos questionamentos relativos à constitucionalidade do Decreto Legislativo n. 424, de 2013, a Mesa do Senado Federal impetrou a ADC n. 33, que visava a declaração da sua conformidade constitucional.

No julgamento dessas ações pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, o relator, ministro Gilmar Mendes, foi enfático na argumentação acerca da inaplicabilidade do inciso V do art. 49 da Constituição aos atos emanados de órgãos do Poder Judiciário. Nas palavras do ministro:

> Não há previsão constitucional para a edição desse tipo de decreto legislativo. O art. 49 da Constituição de 1988, que traz as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, as quais, em sua maior parte, devem ser levadas a cabo por meio da edição de decretos legislativos, não traz a atribuição de sustar atos normativos emanados pelo Poder Judiciário, o que de resto seria absurdo. O Congresso pode sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos termos da delegação legislativa eventualmente recebida. A atribuição de controlar o Poder Executivo é certamente uma das principais outorgadas pelas constituições modernas ao Poder Legislativo. Tal competência, no entanto, não pode ser estendida ao Poder Judiciário por meio de mera interpretação extensiva. Antes o que ocorre é o contrário, o Poder Judiciário é que fiscaliza o relacionamento entre os outros dois poderes. Admitir a higidez jurídica de decreto legislativo dessa espécie poderia nos levar a um quadro em que tal prática se tornasse comum, comprometendo a independência dos poderes.[218]

218 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 33 Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 18 jun. 2014.

A maioria da Corte aderiu aos argumentos do relator, sobretudo no que concerne à sustação de atos do Poder Judiciário. Ao final, o STF declarou inconstitucional o Decreto Legislativo, sendo um dos principais fundamentos dessa decisão a impossibilidade de o Congresso Nacional, ou órgão correlato dos Poderes Legislativos estaduais e municipais, sustar atos normativos editados por órgãos do Poder Judiciário, sendo inviável, inclusive, uma interpretação sistêmica dos incisos V e XI do art. 49 da Constituição.

Uma vez delimitados os significados do termo "do Poder Executivo" e "do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa", parte-se para a análise da expressão restante "que exorbitem". "Exorbitar" tem o sentido comum de "exceder", "ir além de certo limite". No contexto do inciso V do art. 49 significa, portanto, extrapolar os limites do poder regulamentar (ou da delegação realizada pela lei), que são determinados pela lei ou pela Constituição. Trata-se de uma violação do princípio da legalidade exposto no primeiro capítulo deste trabalho. O ato eivado desse vício possui, assim, uma não adequação aos preceitos e à interpretação razoável derivada do texto normativo ao qual se vincula[219]. O ato exorbitante pode ser, por consequência, c*ontra legem*, quando dispõe em termos contrários aos da norma que pretende regulamentar, *ultra legem*, quando prevê normas que vão além daquelas contidas na norma superior (criação de obrigações que não se enquadram àquelas previstas, por exemplo), ou mesmo *extra legem¸* quando dispõe sobre matérias que não são objeto da norma ao qual deveria se vincular.

Quanto ao parâmetro de controle, há certa divergência doutrinária. Para alguns autores, a competência sustatória congressual estaria adstrita à verificação de conformidade do ato regulamentar em relação à lei, sendo inviável a suspensão de atos normativos sob fundamento genérico de afronta à Constituição. Para Anna Cândida, "a sustação congressual há de incidir sempre, necessariamente, sobre ato regulamentar que excede à lei regulamentada, ou, em outras palavras, somente cabe sustar regulamentos diretamente vinculados a certa e determinada lei"[220].

Logo, na visão da autora, caso um ato normativo editado por um órgão do Poder Executivo derive sua validade diretamente da Consti-

219 VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Op. cit. p. 293.
220 FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Op. cit. p. 95.

tuição (regulamentos autônomos) ou mesmo apresente uma inconstitucionalidade que não se origina da execução da lei que pretende regulamentar, seria impossível o controle realizado pelo Poder Legislativo. Para Marcos Aurélio Pereira Valadão:

> A exorbitância do poder regulamentar eiva o ato de inconstitucionalidade, por vício de ilegalidade (vai além dos limites da lei). No entanto, pode-se ter um ato inconstitucional que não exorbite do poder regulamentar, mas que seja inconstitucional por ferir um dos princípios do citado artigo 37, que não seja o da legalidade. Por exemplo, um decreto presidencial, que, dentro dos estritos limites da lei, amplie determinados benefícios, porém violando o princípio da impessoalidade. Não há aqui exorbitância do poder regulamentar, mas há inconstitucionalidade. Não é possível, nesse caso, que o Congresso Nacional edite um decreto legislativo sustando o decreto presidencial. Quanto aos atos executivos autônomos, que não correspondem à regulamentação de leis, o seu controle fica mais complexo, já que o parâmetro de controle, que é, normalmente, a lei, passa ser a própria Constituição. Neste caso, i.e., dos regulamentos autônomos, ou decretos autônomos, que são passíveis do controle direto de constitucionalidade, não podem ser objeto de sustação pelo Congresso Nacional, pois não são atos da espécie "poder regulamentar", mas inseridos no "poder normativo".[221]

Em que pese os argumentos defendidos por essa parte da doutrina, este trabalho filia-se à divergência que admite a competência sustatória do Congresso Nacional também por meio da utilização de parâmetros de controle constitucionais. Corrobora com essa concepção a própria releitura do princípio da legalidade exposta no primeiro capítulo. Com efeito, o princípio da juridicidade torna mais amplos os parâmetros de vinculação da atividade da administração pública, incluindo nesse bloco, de forma direta, os preceitos constitucionais.

Nesse sentido, José Carlos Francisco afirma que o art. 49, inciso V, da Constituição permite ao Poder Legislativo tanto a apreciação da constitucionalidade do ato regulamentar quanto da sua legalidade[222]. Verifica-se, dessa forma, se o ato desbordou de seus limites materiais

221 VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Op. cit. p. 292.
222 FRANCISCO, José Carlos.O p.c it.p.429.

ou formais impostos pela lei e/ou pela Constituição. Na mesma direção argumenta José Radi Júnior, para o qual a competência sustatória pode também incidir sobre os atos regulamentares fundamentados diretamente da Constituição. Nesses casos, a diferença se dará na detecção da exorbitância, que, no caso dos regulamentos autônomos pode ocorrer quando esses atos estabeleçam normas que inovem diretamente o ordenamento jurídico fora dos permissivos constitucionais previstos na alínea "a" do inciso VI do art. 84 da Constituição[223]. De fato, discordando-se do que afirma Valadão, não parece haver diferenças jurídicas relevantes entre o poder de promulgar regulamentos autônomos e o poder de regulamentar espécies normativas primárias. A regulação, nesse caso, adquire somente um aspecto distintivo que se refere à fundamentação da sua validade, que deriva diretamente da Constituição.

Ademais, no ordenamento brasileiro, concorda-se com o exposto por Gilmar Mendes, segundo o qual o dispositivo constitucional que, segundo a doutrina, permite a edição de decretos autônomos pelo presidente da República não parece deter condições amplas de inovar o ordenamento jurídico, pois seu âmbito material concerne atividades que, em geral, estão reguladas por outros instrumentos normativos[224]. Por conseguinte, esses atos raramente são objeto de contestação, dada a restrição de competência e de matérias passíveis de serem por eles reguladas. Porém, não se pode negar que essa competência pode ser exercida desbordando dos limites previstos constitucionalmente. O presidente da República, sob o pretexto de editar um decreto com fundamento no inciso VI do art. 84 da Constituição, pode, por exemplo, prever novas obrigações aos administrados, ou mesmo extinguir órgãos públicos, ocasião em que poderia incidir o controle parlamentar sustatório.

Por fim, como conclusão dessa seção e da análise das possibilidades de "exorbitância", mostra-se oportuno abordar de forma sucinta a existência em nosso ordenamento jurídico dos denominados princípios da reserva de administração (ou reserva de regulamento) e da reserva de regulação.

223 RADI JÚNIOR, José. Op. cit. p. 145.

224 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. p. 934.

Canotilho, tendo como paradigma o ordenamento jurídico português, define o princípio da reserva de administração como "um núcleo funcional de administração 'resistente' à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do Parlamento"[225]. Já em âmbito nacional, Marcel Justen Filho concebe o princípio como uma proibição de ingerência pelo Poder Legislativo em alguns temas resguardados à competência exercida pelo Poder Executivo, vedando a edição, pelo primeiro, de atos normativos que incidam sobre esse campo reservado de matérias[226].

Segundo Nuno Piçarra, a existência desse princípio em determinado ordenamento jurídico somente pode ser admitida quando a respectiva Constituição determina competências exclusivas da administração pública na normatização de determinadas matérias, o que o autor denomina como reserva específica de Administração. Em outras palavras, não seria possível, aprioristicamente, determinar o âmbito material desse princípio a não ser por meio de expressas disposições constitucionais[227].

É válido também citar o entendimento tradicional do Supremo Tribunal Federal sobre o princípio exposto pelo Ministro Celso de Mello no julgamento do Recurso Extraordinário n. 427.574:

> O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. (...) Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento hete-

225 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Op. cit. p. 739.
226 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 150-151.
227 PIÇARRA, Nuno. A reserva de administração. **O Direito**, primeira parte, n. 1, jan./mar. 1990. p. 335.

> rodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.228

Colocando em xeque a existência do princípio no ordenamento brasileiro, André Cyrino afirma que:

> (...) a separação de Poderes delimitada na Constituição pode sim estabelecer "construção" na qual exista núcleo essencialmente administrativo, porque inerentemente voltado a certas capacidades institucionais. De qualquer maneira, a regra geral no Brasil e no Estado contemporâneo é a da vocação hegemônica da lei para dispor sobre todas as matérias, o que se infere da norma do art. 48, caput, da Constituição Federal.[229]

O princípio da reserva de regulação, por sua vez, pode ser entendido como uma derivação específica da reserva de administração, adstrito à competência de entes que exercem a atividade regulatória. Busca-se, por meio desse princípio, atribuir uma prerrogativa aos órgãos reguladores (que sobretudo posicionam-se institucionalmente dentro do Poder Executivo) de tratar de forma autônoma determinadas matérias que exijam um detalhamento técnico mais acentuado, que deveria estar infenso aos juízos de valores ínsitos à dinâmica política do Estado[230], em sentido semelhante ao defendido pela teoria de Bruce Ackerman exposta sucintamente no primeiro capítulo deste trabalho. Para Sérgio Guerra:

> (...) as operações que envolvem sistemas complexos, e que dependem de escolha de natureza preponderantemente técnica, não devem ser incluídas nas matérias reservadas à lei estrita na tentativa de apresentar um completo detalhamento das medidas regulatórias aplicáveis caso a caso, haja vista que (i) a "vontade geral" não está na técnica (meio) e, sim, no resultado almejado (fim); (ii) o legislador não tem como exaurir o âmbito dessas questões, de grande complexidade

228 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário n. 427.574. Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 13 de dezembro de 2011.

229 CYRINO, André. Op.c it.p.122.

230 ROMERO, Felipe Lima Araújo. Op. cit. p. 38.

> tecnológica, e até mesmo econômicas, a serem reguladas paulatinamente em cada subsistema de acordo com o caso concreto.[231]

Em seu voto na ADI n. 5.501, o ministro Luís Roberto Barroso afirmou:

> 24. Pois bem. A separação de Poderes, princípio fundamental do Estado e cláusula pétrea no sistema constitucional brasileiro, atribui ao Executivo um domínio de funções tipicamente administrativas, que devem ser desempenhadas com exclusividade, sem margem para interferências legislativas ou judiciais. Tais funções correspondem à chamada reserva de administração. [...] 25. A ideia de preservação da reserva de administração como corolário do princípio da separação de poderes vem sendo empregada em diversas ocasiões pelo Supremo Tribunal Federal para declarar a inconstitucionalidade de normas editadas pelo Poder Legislativo em matérias reservadas à competência administrativa do Poder Executivo. [...].[232]

Não se enquadra nos objetivos desse trabalho expor de forma detalhada as divergências doutrinárias e jurisprudenciais (corporificadas em diversos artigos, obras jurídicas e julgados dos tribunais pátrios) acerca de existência, em nosso ordenamento, de um campo material de regulação imune à intervenção legislativa[233]. Entretanto, é válido mencionar que sua existência no sistema constitucional brasileiro vem sendo admitida por alguns ministros do Supremo Tribunal Federal, que entendem que haveria um espaço decisório normativo, sobretudo exercido pelas agências reguladoras, que não poderiam ser disciplinados nem mesmo pelo Poder Legislativo[234]. O que se pode concluir, neste momento, é que, se essa existência vier a ser admitida de forma consolidada, estabelecer-se-á um relevante limite material à

231 GUERRA, Sérgio. **Discricionariedade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Fórum, 2019.

232 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.501. Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Ministro Marco Aurélio. Brasília, 26 de outubro de 2020.

233 Para uma análise profunda da discussão, confira-se a dissertação de Mestrado de Felipe Romero, referenciada acima.

234 COSTA, Rafael Viana de Figueiredo. Institucionalizando tensões entre o legislativo e o regulador: proposta para uma lei de revisão dos atos normativos das agências pelo Congresso Nacional. **Revista Digital De Direito Administrativo**, 9 (1), 2022. p. 151.

atuação do Poder Legislativo no controle dos atos normativos editados pela administração pública.

Os princípios da reserva de Administração (no sentido de reserva de regulamento) e da reserva de regulação, com efeito, derrogam parcialmente o princípio da preferência da lei exposto no primeiro capítulo. É lógico concluir que, se existir um rol de matérias cuja normatização o Poder Legislativo não pode interferir nem mesmo por meio da edição de espécies normativas inovadoras do ordenamento (por meio de atos legislativos em sentido amplo), muito menos poderá intervir nesse campo de normas pela promulgação de decretos legislativos sustatórios.

Todavia, e diante dos argumentos já expostos anteriormente, mostra-se dificultoso extrair esses princípios da realidade jurídica brasileira. Conforme exposto por Romero, a Constituição de 1988 não fornece critérios para diferenciar a elaboração das políticas públicas e regulatórias de sua execução, tampouco diretrizes definidoras do que cabe ao âmbito material da lei e do regulamento. A Carta da República define a competência do presidente da República para expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis (art. 84, IV), bem como a do Congresso Nacional para sustar os atos normativos que exorbitem o poder regulamentar ou os limites da delegação legislativa. Caberá, por conseguinte, a esses órgãos constitucionais "definir, caso a caso, o que será a 'fiel execução das leis', bem como quais serão os limites do poder regulamentar e da delegação legislativa, já que não há parâmetro constitucional de densidade normativa para balizar esse julgamento"[235].

Conforme também exposto em seção anterior, é coerente inferir que o constituinte originário optou por conferir primazia ao princípio da preferência da lei, dotando o Congresso Nacional de amplas atribuições normativas com o intuito de revalorizar a sua atuação no sistema constitucional brasileiro. Nesse sentido, destaca-se o disposto no caput do art. 48, que reconhece ao Congresso Nacional a competência de dispor sobre todas as matérias de competência da União, encampando o princípio da universalidade temática dos atos legislativos. Além desse dispositivo, vale mencionar também o inciso X do art. 49, que reconhece a prerrogativa do Congresso de fiscalizar e controlar diretamente os atos do Poder Executivo, bem como o inciso XI do mesmo

235 ROMERO, Luís Felipe. Op. cit. p. 42-44.

artigo, que estabelece como atribuição das Casas do Poder Legislativo zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa de outros Poderes[236]. Na conclusão de Romero:

> Tais dispositivos consubstanciam um traço histórico relevante da Assembleia Constituinte, que foi a tentativa de restabelecer a primazia do Parlamento sobre o poder de editar normas, em reação a um longo período de ditadura militar, em que esse poder foi concentrado nas mãos do Executivo. O ímpeto democratizante da Constituição, portanto, teve campo fértil de atuação no rebalanceamento dos poderes públicos para edição de normas. Cristalizou-se a opção por fazer do Poder Legislativo, microcosmo da democracia representativa, o centro de normatividade da nova república.[237]

Em suma, a existência dessa imunidade material incidente sobre a atuação legislativa mostra-se controversa. Perfilha-se, por consequência, à conclusão de que o controle congressual de sustação de normas não possui, em princípio, um limite normativo material. Na avaliação jurídica de compatibilidade entre atos normativos primários e secundários (ou de atos regulamentares em face da lei e da Constituição) não há de se pressupor, aprioristicamente, que o ato regulamentar está abarcado pelos princípios da reserva de regulação ou de regulamento e, portanto, insuscetível de exorbitar dos limites impostos pelo princípio da legalidade.

2.4. O instrumento do controle: o decreto legislativo – natureza jurídica, efeitos e controle judicial

Por estar inserto nas competências exclusivas do Congresso Nacional previstas no art. 49 da Constituição, o poder de sustação de atos pelo Poder Legislativo deve ser exteriorizado por meio de decreto legislativo. Isso porque, na definição de José Afonso da Silva, o decreto legislativo é ato destinado a regular matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, que tenham efeitos externos a ele[238].

236 Idem. Ibidem. p. 44.
237 Idem. Ibidem. p. 44-45.
238 SILVA, José Afonso da. Op. cit. p. 525.

Uma de suas características peculiares é a de que ele independe de sanção ou veto pelo chefe do Poder Executivo, sendo diretamente promulgado pelo presidente do Senado Federal quando concluída sua tramitação. O decreto legislativo é utilizado para, dentre outros objetivos, ratificar atos internacionais; julgar anualmente as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo; autorizar o presidente da República e o vice-presidente a se ausentarem do país por mais de quinze dias; apreciar a concessão de emissoras de rádio e televisão; etc.

Trata-se, por conseguinte, de espécie normativa primária, ou seja, aquela que, em sua eficácia, deriva sua validade diretamente da Constituição[239], sendo, portanto, capaz de inovar na ordem jurídica. Na definição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

> Do ato inicial, todavia, ainda derivam outros atos que podem ser ditos primários, porque são os que, em sua eficácia, aparecem como o primeiro nível dos atos derivados da Constituição. Caracterizam-se por serem atos só fundados na Constituição. (...) Ao lado dos atos gerais, num mesmo nível, estão outros, porém de caráter particular ou individual, desde que dispõem para caso ou situação determinada. Neste rol é que se devem incluir os decretos legislativos e as resoluções referidos no art. 59 da Constituição em vigor.[240]

Apesar desse autor considerar que os decretos legislativos, dada a sua limitação material, não seriam dotados da normatividade abstrata e geral características das leis propriamente ditas[241], tais espécies normativas estão previstas no art. 59, da Carta Magna, sendo, consequentemente, objeto do processo legislativo para sua produção. Citando a lição de José Afonso da Silva acerca da Constituição de 1946, o professor afirma que o termo "decreto legislativo":

> Designava todo ato do Congresso, adotado segundo o processo estabelecido para a tramitação dos projetos de lei por meio do Legislativo. Assim, o projeto de lei, quando aprovado no Congresso, se tornava decreto legislativo e como tal subia para a sanção, ou veto, na primeira hipótese, e pela sanção transformava-se em lei. Em certas matérias, porém, de com-

239 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. Op. cit. p. 225.
240 Idem. Ibidem.
241 Idem. Ibidem. p. 219.

> petência exclusiva do Congresso, na Constituição de 1946 enunciadas no art. 66, excluída a sanção, e consequentemente o veto presidencial, o decreto legislativo era o próprio ato de disposição perfeito e acabado, pelo qual o titular da competência a fazia valer. A mesma lição parece valer para a atual Constituição.[242]

Vale ressaltar, também, que existe hierarquia de validade jurídica apenas entre as emendas constitucionais e os demais tipos de atos normativos relacionados no art. 59 da atual Constituição. Entre as demais espécies normativas não há hierarquia, mas reserva de matéria. Por consequência, uma lei ordinária não pode tratar de matéria reservada à lei complementar, não por ser inferior hierarquicamente, mas porque a Constituição exige, para disciplinar aquela matéria, a edição de uma lei complementar, cuja aprovação requer o voto favorável da maioria absoluta da respectiva Casa. O mesmo pode ser afirmado em relação ao decreto legislativo, cujo âmbito de matérias a serem disciplinadas por meio desse instrumento está previsto, sobretudo, no art. 49 da Constituição.

Além do disposto no art. 49, há outros dispositivos constitucionais cuja efetivação normativa também enseja a edição de um decreto legislativo. Cita-se como exemplo o § 3º do art. 62, qual seja, a disciplina das relações jurídicas derivadas de medida provisória que tenha perdido eficácia por decurso de seu prazo de tramitação é realizada por meio de decreto legislativo. Outro exemplo é o previsto no § 1º do art. 71, segundo o qual a sustação de contratos administrativos diretamente pelo Congresso Nacional é efetivada por decretos legislativos[243].

Observe-se, contudo, que, no decreto legislativo que susta regulamento do Poder Executivo, o Parlamento atua como legislador nega-

242 Idem. Ibidem.

243 Dispõe o § 2º do art. 45 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, os seguintes termos: "Art. 45. Verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal, na forma estabelecida no Regimento Interno, assinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados. (...) § 2° No caso de contrato, o Tribunal, se não atendido, comunicará o fato ao Congresso Nacional, a quem compete adotar o ato de sustação e solicitar, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis". Um exemplo de aplicação desse dispositivo deu-se com a promulgação do Decreto Legislativo n. 106, de 1995, que sustou a execução do contrato firmado entre a FUFMS – Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – e a AME – Assistência ao Menor Enfermo –, por encontrar-se eivado de irregularidade.

tivo, protegendo e defendendo sua competência constitucional contra investidas do Executivo. Logo, como espécie normativa primária, o decreto legislativo, aprovado com fundamento no inciso V do art. 49 da Constituição, inova no sistema jurídico não para criar direito, mas para afastar normas extraídas de atos normativos editados pelo Poder Executivo. Segundo Anna Cândida da Cunha Ferraz:

> O ato de sustação do Congresso Nacional não é, meramente, ato deliberante, de efeito concreto. É ato político, pela origem; mas é ato jurídico primário, de natureza legislativa, pela forma e pelos efeitos. Produz efeitos externos vinculantes, porque paralisa "erga omnes" um ato normativo até então eficaz dentro do ordenamento jurídico. Segue o procedimento dos projetos de lei ordinária, não sendo, todavia, sujeito à sanção ou veto. Subsume, do ato que susta, o caráter normativo, embora a "sustação" seja o único efeito específico visado. É ato exteriorizador da função legislativa, ato com força de lei, ainda que em sentido negativo; é, pois, ato de caráter normativo, porquanto paralisa uma espécie de ato normativo, e é geral e abstrato, ainda que se revista da aparência de ato de conteúdo concreto e individual.[244]

Em relação aos efeitos produzidos pelo decreto legislativo editado com fundamento no inciso V, do art. 49, deve-se observar o termo contido no referido dispositivo, ou seja, a espécie normativa "susta" e não "revoga" o ato que exorbita dos limites do poder regulamentar e da delegação legislativa. Em outras palavras, a sustação implica a suspensão, *ex nunc*, dos efeitos do ato sancionado, que, a partir da publicação do decreto legislativo, não mais poderão ser aplicados, não anulando nem revogando o ato questionado[245].

Por conseguinte, diferentemente dos efeitos produzidos pela revogação, a existência e a validade do ato não são afetadas com a sustação. O ato normativo, ao ser sustado, permanece no sistema jurídico, mas se torna inaplicável, pela perda da aptidão para produzir efeitos

244 FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Op. cit. p. 90.

245 FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Comentário ao artigo 49, inciso V. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1027. p. 1030.

concretos. Torna-se letra morta[246]. Por não se tratar de nulificação de ato, a ponto de promover retroativamente a desconstituição de sua eficácia pretérita, a sustação produz efeitos prospectivos (*ex nunc*), como consequência da aplicação do princípio da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, da CF)247. No mesmo sentido é o entendimento de Anna Cândida da Cunha Ferraz, para a qual:

> O decreto legislativo opera efeito "ex nunc". Não anula o ato regulamentar; não o revoga: tão somente "suspende" os seus efeitos daí para a frente. Destarte, os efeitos produzidos pelo regulamento até então são válidos. Assim, diante do texto constitucional, o ato do Poder Legislativo incide imediatamente, o que significa dizer que, a partir da "sustação" constitucionalmente admitida, o ato normativo executivo não tem mais condições de produzir efeitos. Cria-se, destarte, um "vazio normativo" ao nível de execução da lei que, por essa via transversa, tem a sua própria aplicação paralisada naquilo que depender de regulamentação. Contudo, o Decreto Legislativo de "sustação", já se disse, não revoga, nem anula o ato normativo administrativo.[248]

Diante dessa interpretação acerca da produção de efeitos somente prospectivos, surge a indagação acerca da liberdade do Congresso Nacional em, no texto do decreto legislativo sustatório, modular sua eficácia, prevendo sua retroatividade, ou ainda regular as situações jurídicas consolidadas durante a vigência do ato sustado. Aqui, perfilha-se à posição de Anna Cândida da Cunha Ferraz e Jorge Radi Junior, para os quais o Poder Legislativo desbordará de suas prerrogativas de controle caso preveja a retroatividade da eficácia do decreto legislativo ou regule situações jurídicas por meio desse instrumento, ensejando a inconstitucionalidade do veto legislativo.

Apesar de essa suspensão de eficácia ter caráter de definitividade com a promulgação do decreto legislativo, insta observar que o ato objeto de sustação pode voltar a produzir efeitos com a revogação posterior desse instrumento normativo primário ou, ainda, com a sua declaração de nulidade, por inconstitucionalidade, pelo Poder Judiciário. "Assim, o decreto sustatório tem efeitos suspensivos, à semelhança

246 RADI JUNIOR, Jorge. Op. cit. p. 146.
247 Idem.I bidem.
248 FERRAZ, Anna Candida da Cunha. **Conflito entre Poderes**. Op. cit. p. 96.

do veto presidencial, e é 'superável' como este, ainda que a superação se desenvolva no âmbito da jurisdição constitucional"[249].

Quanto a este último aspecto, o Supremo Tribunal Federal já consolidou seu posicionamento no sentido de que o decreto legislativo sustatório é suscetível de controle jurisdicional de constitucionalidade, tanto de forma concentrada (e abstrata) quanto difusa, uma vez que se trata de ato normativo primário derivado do processo legislativo ordinário. Por sua clareza, confira-se trecho da ementa da medida cautelar na ADI n. 748, um dos primeiros julgados em que o Supremo Tribunal Federal se debruçou sobre a competência sustatória do Poder Legislativo:

> Possibilidade de fiscalização normativa abstrata (...). O decreto legislativo, editado com fundamento no art. 49, V, da Constituição Federal, não se desveste dos atributos tipificadores da normatividade pelo fato de limitar-se, materialmente, à suspensão de eficácia de ato oriundo do Poder Executivo. Também realiza função normativa o ato estatal que exclui, extingue ou suspende a validade ou a eficácia de uma outra norma jurídica. A eficácia derrogatória ou inibitória das consequências jurídicas dos atos estatais constitui um dos momentos concretizadores do processo normativo. A supressão da eficácia de uma regra de direito possui força normativa equiparável a dos preceitos jurídicos que inovam, de forma positiva, o ordenamento estatal, eis que a deliberação parlamentar de suspensão dos efeitos de um preceito jurídico incorpora, ainda que em sentido inverso, a carga de normatividade inerente ao ato que lhe constitui o objeto. O exame de constitucionalidade do decreto legislativo que suspende a eficácia de ato do poder executivo impõe a análise, pelo Supremo Tribunal Federal, dos pressupostos legitimadores do exercício dessa excepcional competência deferida a instituição parlamentar. Cabe a corte suprema, em consequência, verificar se os atos normativos emanados do Executivo ajustam-se, ou não, aos limites do poder regulamentar ou aos da delegação legislativa. A fiscalização estrita desses pressupostos justifica-se como imposição decorrente da necessidade de preservar, "hic et nun", a integridade do princípio da separação de poderes.[250]

249 FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Comentário ao artigo 49, inciso V. Op. cit. p. 1030.
250 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 748-4 Rio Grande do Sul, Tribunal Pleno. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 01 jul. 1992.

Logo, conforme ensinamento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho acima exposto, apesar de não ser dotado de caráter de generalidade e abstração, pois tem como objeto a sustação de determinado ato editado pelo Poder Executivo, o decreto legislativo sustatório reveste-se de normatividade pelo fato de retirar os efeitos de outra norma. Inova, portanto, o ordenamento jurídico e possui, consequentemente, eficácia normativa, ainda que de forma negativa.

No entanto, Marcos Valadão chama a atenção para alguns pontos peculiares que são consequência dessa jurisprudência. Em primeiro lugar, ocorre, nesse controle judicial, uma interferência do Poder Judiciário em ato do Poder Legislativo produzido em sede de controle de constitucionalidade político (no sentido da classificação que se utiliza de critérios referentes à origem do controle), o qual já consubstancia, por si só, uma interferência do Poder Legislativo nas competências do Poder Executivo.[251] Polêmica não há em relação ao controle judicial de constitucionalidade formal do ato sustatório, ao contrário de seu controle de constitucionalidade material, que envolverá, invariavelmente, a análise da questão de mérito, ou seja, a aferição do fato de o ato do Poder Executivo ter ou não exorbitado do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.

Dessa forma, e em segundo lugar, há a complexidade do escrutínio da exorbitância da competência regulamentar. Nesse caso, o Judiciário necessariamente terá que analisar o mérito do ato administrativo, aferindo sua legalidade de forma indireta, ainda que em processo de controle concentrado. Isso porque não há como aferir a constitucionalidade do instrumento de sustação sem avaliar o enquadramento do ato objeto de controle em relação à norma que sustenta sua edição.

Assim, apesar de o STF entender que não cabe, em regra, Ação Direta de Inconstitucionalidade contra decreto emanado do Poder Executivo que desborde dos limites legais, uma vez que se trataria de vício de ilegalidade e não inconstitucionalidade, o Tribunal será obrigado a se pronunciar sobre a legalidade do ato quando instado, por meio de eventual ação de controle concentrado, a declarar se determinado decreto legislativo é inconstitucional ou não. Afinal, esse é

251 VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Op. cit. p. 295.

o mérito da questão relativa à constitucionalidade ou não do decreto legislativo atacado[252].

Essa "peculiaridade" foi exposta pelo Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da medida cautelar concedida na ADI n. 1.553. Essa ação fora protocolada pelo governador do Distrito Federal visando a declaração de inconstitucionalidade de um decreto legislativo promulgado pela Câmara Legislativa que sustava um decreto regulamentar que disciplinava a aplicação do teto remuneratório sobre os proventos recebidos pelos servidores distritais. Ao deferir parcialmente a liminar pleiteada, no exercício da Presidência do Supremo Tribunal Federal, o ministro afirmou:

> 19. E a questão da constitucionalidade do decreto legislativo impugnado – objeto exclusivo desta ação direta –, por sua vez, na verdade se reduz à indagação da existência ou não, no regulamento por ele sustado, de contrariedade à lei regulamentada e consequente exorbitância do poder regulamentar. (...) 24. Aqui, porém – onde se controverte quanto à constitucionalidade, não do decreto regulamentar, mas do decreto legislativo que o haja sustado –, ao contrário do que à primeira vista possa parecer, a equação do problema é diversa e o Supremo Tribunal já não se pode furtar à verificação, posto que incidente, da conformidade ou não entre o regulamento e a lei regulamentada: é que já não mais se tratará de controlar o eventual excesso, abuso ou desvio de um poder ordinário do Executivo – o de regulamentar as leis –, mas sim da própria existência do poder de o Legislativo sustar o regulamento, competência que é excepcional e só existe na medida mesma da ilegalidade do ato regulamentar considerado.[253]

O ministro passa, então, a fazer um escrutínio sobre cada dispositivo do decreto regulamentar, averiguando sua conformidade à lei regulamentada.

Esse escrutínio demonstra uma questão que reforça o diálogo interinstitucional observado nessa espécie de controle. A sindicabilidade judicial poderá envolver juízos de valor por parte dos integrantes

252 Idem. Ibidem. p. 296.

253 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1553-2 Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Ministro Marco Aurélio. Brasília, 06 mar. 1997. p. 10-11.

da Suprema Corte, que poderão abordar aspectos de discricionariedade do administrador público, os quais podem não coincidir com o ponto de vista utilizado pelos órgãos controladores. Esse embate deriva da diferente natureza jurídica de ambas as espécies de controle, uma envolvendo aspectos e motivações primordialmente políticas e outra, jurídicas.

Uma análise pormenorizada dessa problemática foge aos escopos deste trabalho, porém, como exemplo dessa dinâmica, pode-se citar o julgamento da ADI n. 5.447. Apresentada pelo presidente da República, essa ação tinha como objeto a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Legislativo n. 293, de 10 de dezembro de 2015, que sustou os efeitos da Portaria Interministerial 192, de 5 de outubro de 2015, editada pelos Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Meio Ambiente. Esse ato suspendera por até cento e vinte dias o período de defeso (lapso temporal em que a atividade pesqueira é vedada) estabelecido em diversos outros atos normativos.

Esse decreto legislativo fora resultado da promulgação do Projeto de Decreto Legislativo n. 238/2015 na Câmara dos Deputados, que tramitou no Senado Federal sob o n. 384/2015. Apesar de sustentar-se, em grande parte, sobre argumentos políticos de inconveniência da medida, o principal fundamento jurídico veiculado na proposição era o desvio de finalidade do ato normativo, que teria, essencialmente, fins fiscais, visto que a portaria suspendia o pagamento do seguro-defeso dado pelo poder público aos pescadores durante esse período.

Por ter sido apresentada no período de recesso do Supremo Tribunal Federal, o presidente em exercício à época, ministro Ricardo Lewandowski, analisou o pedido de liminar, deferindo-o. Fundamentou sua decisão, sobretudo, pelas informações juntadas pelo Poder Executivo, concluindo que este não exorbitara de seu poder regulamentar. Na síntese exposta pelo ministro relator do processo, Luís Roberto Barroso, foram os seguintes fundamentos que alicerçaram a decisão do presidente:

> i) compete ao Executivo definir o período de defeso; ii) o Executivo suspendeu tal período com base na Nota Técnica DESP/SBFIMMA 074/2015 do Ministério do Meio Ambiente, que teria asseverado a necessidade de revisão de diversos períodos de defeso, a existência de evidências do aumento da

> abundância das espécies em algumas localidades; iii) não há evidência de que o Executivo tenha exorbitado de seu poder regulamentar ao suspender os períodos de defeso com base em tais fundamentos; iv) não se sustenta a alegação de que a Portaria Interministerial nº 192/2015 teria sido editada com fim fiscal. Esses argumentos serviram de base para o reconhecimento da verossimilhança do direito alegado pela requerente.[254]

Em março de 2016, o ministro relator revogou a liminar deferida. Expõe, em seu voto, a existência de indícios suficientes que demonstram que a portaria fora editada para fins fiscais, exorbitando da competência regulamentar prevista na Lei n. 10.779, de 25 de novembro de 2003, e na Lei n. 11.959, de 29 de junho de 2009, que disciplinam a concessão do seguro defeso. Ademais, sustenta que o ato do Poder Executivo violaria o princípio da precaução em matéria ambiental, previsto no art. 225 da Constituição e conclui:

> 34. Nota-se, assim, que o Executivo efetivamente exorbitou de seu poder de regulamentar ao suspender o defeso, pois tudo indica que, a pretexto de haver dúvida sobre a necessidade de proteção da reprodução de algumas espécies, buscou, em verdade, ante a atual precariedade da situação econômica, reduzir custos com o pagamento do seguro desemprego, sem previamente dimensionar o dano ao meio ambiente e à segurança alimentar que poderia advir da liberação da pesca durante o período de reprodução. Ao assim proceder, o Executivo deixou de observar a própria finalidade para a qual sua competência regulamentar foi instituída: a preservação ambiental. 35. Repita-se. De fato, a Lei 11.959/2009 conferiu competência ao Executivo para regulamentar o período de defeso. Tal competência regulamentar, segundo a dicção da própria lei, deve ser exercida para proteger os estoques pesqueiros do país. Se tal competência foi utilizada com finalidade diversa, houve claro desvio de finalidade da competência regulamentar e, por conseguinte, abuso em seu exercício. E, na hipótese, são robustos os indícios de que o Executivo, diante da crise econômica que assola o país, pretendeu economizar os valores destinados ao seguro defeso. Nessas con-

254 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5447 Distrito Federal, Decisão Monocrática do Relator Ministro Roberto Barroso. Brasília, 11 mar. 2016. p. 4.

> dições, afigura-se válido o ato do Congresso Nacional, que, com base no art. 49, V, CF, sustou os efeitos da mencionada portaria.[255]

No julgamento da ação em Plenário, ocorrido em maio de 2020, a maioria da Corte aderiu aos termos do voto do relator, julgando improcedente a ação e reconhecendo, por conseguinte, a constitucionalidade do Decreto Legislativo n. 293/2015.

Além de o caso demonstrar essa possível divergência de avaliação de adequação de atos normativos ao princípio da legalidade entre os diferentes órgãos controladores, esse julgamento também abre espaço para a adoção de um novo parâmetro pelo Congresso Nacional na sustação de atos normativos, qual seja, o desvio de finalidade e de motivação para as escolhas adotadas pelo órgão do Poder Executivo no exercício do poder regulamentar. Além da possibilidade do uso fiscal da medida, a ausência de estudos ou de pareceres técnicos de órgãos ambientais que dariam sustentação técnica à suspensão do defeso e a insuficiência de indícios que comprovassem as supostas fraudes no recebimento do seguro-defeso levaram o relator a concluir que as razões ambientais não foram as motivadoras da edição da portaria, ao contrário do que fora inicialmente entendido pelo presidente da Corte.

Feitas essas considerações acerca do instrumento por meio do qual o Congresso Nacional exterioriza seu poder de controle, bem como sobre aspectos envoltos em sua sindicabilidade pelo Poder Judiciário, mostra-se oportuno realizar uma descrição da tramitação dessa proposição em ambas as Casas do Poder Legislativo Federal, a fim de expor os caminhos e possíveis entraves na efetivação dessa competência exclusiva.

2.5. O exercício do controle: a tramitação de um projeto de decreto legislativo nas Casas do Congresso Nacional

Ao contrário das demais espécies normativas contidas no rol do art. 59 da Constituição da República, não foram previstas, no texto constitucional, regras específicas relativas ao processo legislativo dos

255 Idem. Ibidem. p. 13-14.

projetos de decreto legislativo e de resolução, cabendo essa tarefa aos regimentos internos de cada Casa do Congresso Nacional. Nesta seção, pretende-se expor o procedimento legislativo seguido pelos projetos de decreto legislativo que visam à sustação de atos da administração pública, nos termos previstos nas normas regimentais e constitucionais, com o fim de expor os passos, entraves e incidentes possíveis de ocorrência para a efetivação desse peculiar controle parlamentar.

Preliminarmente, antes de serem abordadas minúcias do procedimento legislativo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, faz-se necessário um delineamento mais genérico do processo legislativo. Conforme a lição de José Afonso da Silva, em sentido jurídico o processo legislativo pode ser definido como o complexo de atos (iniciativa, deliberação, sanção), efetivados pelos órgãos legislativos e órgãos cooperadores, que são necessários para a concretização da função legislativa do Estado. Trata-se, portanto, do conjunto de atos responsáveis pela formulação e edição de atos normativos primários que tem o condão de inovar o ordenamento jurídico de forma autônoma, respeitados os limites materiais e formais estabelecidos pelas normas constitucionais[256].

O processo legislativo pode ser moldado por diferentes procedimentos legislativos. O procedimento legislativo consiste no aspecto "concreto e dinâmico"[257] de formação dos atos legislativos. Trata-se da "sequência ordenada de atos parlamentares individualizados que, dando aplicação às normas constitucionais e regimentais, conformam a vontade das Câmaras"[258]. A doutrina classifica os procedimentos de diferentes formas, que podem ser resumidas em três tipos: o procedimento comum (ou ordinário), o sumário e o especial. O primeiro aplica-se, em geral, à edição das leis ordinárias e complementares. O segundo aos projetos de iniciativa do presidente da República para os quais ele solicita urgência constitucional (Art. 64, § 1º, da Constituição) e o especial, que abrange a formação de espécies normativas específicas, como as emendas constitucionais e as medidas provisó-

256 SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 3ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 43-44.
257 Idem. Ibidem. p. 268.
258 CARVALHO, Kildare Gonçalves de. **Técnica legislativa**. 5ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 217.

rias[259]. Os projetos de decreto legislativo tramitam, em regra, por meio do procedimento ordinário[260].

Apesar da diversidade de procedimentos, pode-se afirmar que a elaboração das espécies normativas primárias segue três grandes fases distintas. A primeira é a introdutória, referente à iniciativa da apresentação de proposições[261]. A segunda é a fase constitutiva, que abrange a tramitação das matérias nas Casas do Poder Legislativo (deliberação legislativa), bem como, nos casos das leis ordinárias e complementares, a sua tramitação no Poder Executivo (deliberação executiva) que se dá na etapa de sanção do projeto[262]. Por fim, a fase complementar, ou fase integratória de eficácia, consiste na promulgação e na publicação do ato normativo. A promulgação pode ser entendida como o ato que autentica que uma norma foi regularmente elaborada e que passa a ganhar existência no ordenamento jurídico, estando apta a produzir seus efeitos[263]. Já a publicação dá a devida publicidade ao ato de promulgação por meio de sua divulgação nos veículos oficiais do Estado, tornando-o conhecido pela sociedade.

Em relação à fase introdutória dos projetos de decreto legislativo, a qual concerne à iniciativa de apresentação da proposição, essa espécie de projeto, em regra, pode ser apresentada por qualquer parlamentar, individualmente ou de forma conjunta, e por qualquer comissão da respectiva Casa. Ressalte-se que, por se tratar de matéria exclusiva do Congresso Nacional, a iniciativa desses projetos não é facultada aos demais atores do processo legislativo que são externos ao Poder Legislativo (tribunais, presidente da República, procurador-geral da República etc.). Vale observar que também não é possível a

259 Idem. Ibidem. p. 219.

260 Exceção a essa regra são os projetos de decreto legislativo que dispõem sobre a outorga e renovação de concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, os quais, nos termos do § 1º do art. 223 da Constituição, tramitam por meio do procedimento sumário.

261 Nos termos do art. 100 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara.

262 De forma mais detalhada, José Afonso da Silva subdivide as duas primeiras fases da seguinte forma: "(a) a introdutória ou da iniciativa; (b) a de exame dos projetos nas Comissões Permanentes ou em Comissão Especial; (c) a das discussões do projeto em Plenário; (d) a decisória; (e) a revisória". SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. Op. cit. p. 284.

263 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. Op. cit. p. 95-97.

apresentação por meio de iniciativa popular, visto que essa é restrita aos projetos de lei, nos termos do § 2º do art. 61 da Constituição.

No que concerne à fase constitutiva, na etapa de deliberação legislativa, os projetos de decreto legislativo têm tramitação bicameral, ou seja, são deliberados de forma autônoma e separada, nas respectivas comissões e Plenário, de cada uma das Casas do Congresso Nacional. À semelhança dos projetos de lei, há na tramitação dos decretos legislativos a figura da Casa Iniciadora e da Casa Revisora. Assim, uma vez aprovado o projeto na primeira, a proposição é enviada para revisão da segunda, ocasião em que pode ser rejeitada e definitivamente arquivada, aprovada sem alterações ou aprovada com emendas. Essa última hipótese acarreta o retorno da matéria à Casa Iniciadora, para que esta delibere exclusivamente sobre as emendas realizadas, ocasião em que pode aprová-las ou rejeitá-las. Ademais, por veicularem matérias da competência exclusiva do Congresso Nacional previstas no art. 49 da Constituição, e por darem efetividade ao seu exercício, os projetos de decreto legislativo não possuem em sua tramitação a etapa de deliberação executiva, não sendo remetidos ao Poder Executivo para sanção ou veto de seus dispositivos.

Por conseguinte, a fase complementar dessa proposição dá-se somente no âmbito do Poder Legislativo. Uma vez aprovada em ambas as Casas, sua promulgação é efetivada pelo presidente do Senado Federal, no exercício da sua competência como presidente do Congresso Nacional (Art. 57, § 5º, da Constituição). Mesmo que o projeto seja de iniciativa do Senado e tenha sua tramitação concluída na Câmara, cabe a esta Casa remeter seus autógrafos para que o presidente do Senado promulgue a norma correspondente, conforme disposto no art. 48, XXVIII, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Delineadas essas linhas gerais, será descrito a seguir, de forma mais pormenorizada, a tramitação desses projetos em cada uma das Casas, ressaltando as regras previstas nos respectivos regimentos.

2.5.1. Na Câmara dos Deputados

A proposição que veiculará a sustação do ato do Poder Executivo é, nos termos do art. 109, II, do Regimento Interno da Câmara dos

Deputados (RICD)[264], o projeto, gênero que engloba a espécie "projeto de decreto legislativo", que atualmente tramita em ambas as casas sob a sigla "PDL"[265], seguida de número e ano de apresentação. As proposições devem ser redigidas observando-se os requisitos regimentais, ou seja, divididas em artigos, parágrafos, incisos e alíneas, contendo ementa e justificação[266], na qual deverão ser expostas as razões de sustação do ato, sendo prudencial a indicação de em quais aspectos foi exorbitado o poder regulamentar ou a delegação legislativa. Devem também, sempre que possível, ser acompanhadas da transcrição dos dispositivos dos atos impugnados[267]. Os projetos de decreto legislativo podem ser apresentados por qualquer deputado, individualmente ou em conjunto com outros, ou ainda por comissão desta Casa[268].

Uma vez protocolada na Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, a proposição será publicada no Diário Oficial correspondente. Neste ponto, os projetos de decreto legislativo seguem a tramitação ordinária dos demais projetos de lei, prevista no inciso III do art. 151, do RICD[269], a qual se dá, em regra, por meio do procedimento legislativo comum, devendo, portanto, serem remetidas para o exame de comissões para depois serem deliberadas pelo Plenário[270].

264 Art. 109. Destinam-se os projetos: (...) II - de decreto legislativo a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República;

265 Anteriormente à 2019, a sigla dessas proposições era distinta em cada Casa. Os projetos de decreto legislativo tramitavam, na Câmara dos Deputados, sob a sigla "PDC", e, no Senado Federal, sob a sigla "PDS".

266 Art. 111. Os projetos deverão ser divididos em artigos numerados, redigidos de forma concisa e clara, precedidos, sempre, da respectiva ementa.

267 Art. 112. Os projetos que forem apresentados sem observância dos preceitos fixados no artigo anterior e seus parágrafos, bem como os que, explícita ou implicitamente, contenham referências a lei, artigo de lei, decreto ou regulamento, contrato ou concessão, ou qualquer ato administrativo e não se façam acompanhar de sua transcrição, ou, por qualquer modo, se demonstrem incompletos e sem esclarecimentos, só serão enviados às Comissões, cientes os Autores do retardamento, depois de completada sua instrução.

268 Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe: (...) XII - propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo decreto legislativo;

269 O regime de tramitação ordinária, em síntese, regulará alguns aspectos procedimentais relativos a prazos, à preferência de votação e à ordenação da matéria no Ordem do Dia do Plenário.

270 Art. 132. Apresentada e lida perante o Plenário, a proposição será objeto de decisão: (...) IV - do Plenário, nos demais casos.

Nessa etapa processual, pode ocorrer um incidente que é recorrentemente verificado na apresentação de projetos de decreto legislativo que objetivam sustar um ato normativo. Dispõe o art. 137, § 1º, do RICD, que o presidente da Câmara devolverá ao autor a proposição que não estiver devidamente formalizada e em termos; ou que versar sobre matéria: "a) alheia à competência da Câmara; b) evidentemente inconstitucional; ou c) antirregimental". Ao autor é oferecida a oportunidade de recorrer dessa decisão de devolução, no prazo de cinco sessões contados da publicação do despacho, para que ela seja submetida ao Plenário, que poderá ouvir a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em igual prazo. Caso seja provido o recurso, a proposição voltará à Presidência para o devido trâmite (Art. 137, § 2º, RICD). Conforme será exposto no próximo capítulo, o presidente da Câmara dos Deputados utiliza-se dessa competência de forma recorrente. Devido à baixa técnica legislativa empregada, ou à evidente inconstitucionalidade, vários são os projetos devolvidos aos respectivos autores, que, em sua grande maioria, buscam sustar atos não enquadráveis nos limites da competência sustatória, tais como os atos do Poder Judiciário, atos de efeito concreto ou mesmo atos indeterminados.

Após a apresentação, o projeto é remetido às comissões, por despacho do presidente, as quais examinarão seu mérito e juridicidade, expondo suas opiniões por meio de pareceres. Na Câmara dos Deputados, todos os projetos obrigatoriamente são remetidos à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a fim de que sejam aferidos seus requisitos de constitucionalidade[271]. Em relação aos projetos de decreto legislativo sustatório, esta Comissão é sempre a última da tramitação. Antes, o projeto também pode tramitar nas comissões cuja competência tenha maior afinidade com o mérito das matérias veiculadas na proposição.

271 Art. 139. A distribuição de matéria às Comissões será feita por despacho do Presidente, dentro em duas sessões depois de recebida na Mesa, observadas as seguintes normas: (...) II - excetuadas as hipóteses contidas no art. 34, a proposição será distribuída: (...) c) obrigatoriamente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as Comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso;

Nas comissões, será designado um relator pelo respectivo presidente do colegiado, que ficará responsável pela elaboração do parecer, que se transformará em parecer da comissão quando aprovado pelo respectivo colegiado, em regra pela maioria simples de votos, presente a maioria absoluta de seus membros. Ao apreciar qualquer matéria, a comissão poderá propor a sua aprovação ou a sua rejeição total ou parcial, sugerir o seu arquivamento, formular projeto dela decorrente, dar-lhe substitutivo e apresentar emenda ou subemenda (art. 57, IV, do RICD). Algo que pode ocorrer nesse processo é a rejeição, pela maioria da comissão, do parecer inicialmente apresentado pelo relator designado. Nesses casos, se o voto do relator não for adotado pela comissão, a redação do parecer vencedor será feita até a reunião ordinária seguinte pelo relator substituto, designado pelo presidente entre aqueles da maioria (art. 57, XII, do RICD).

Aqui deve ser feita uma breve digressão acerca dos efeitos processuais dos pareceres. Primeiramente, destaque-se que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê a terminatividade do parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria (art. 54, I, do RICD). Essa "terminatividade" tem o poder de encerrar a tramitação da matéria naquele momento, salvo a apresentação de recurso para que seja submetida ao Plenário. Além disso, o art. 133 prevê que a proposição que receber pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as comissões a que for distribuída, será tida como rejeitada e arquivada definitivamente por despacho do presidente, dando-se conhecimento ao Plenário. Todavia, aqui novamente cabe a apresentação de recurso para continuidade da tramitação do projeto.

Uma vez proferidos todos os pareceres, a matéria é encaminhada à Mesa, ocasião em que os pareceres são lidos em Plenário e publicados no respectivo Diário (art. 59, RICD). Na tramitação em Plenário, cabe somente ao presidente da Casa incluir o projeto na pauta dos trabalhos. Caso isso ocorra, será, então, submetido à deliberação em turno único, dividido em discussão da matéria e sua votação. Por não necessitar de quórum qualificado, os projetos de decreto legislativo sustatórios são aprovados por maioria simples, ou seja, pelos votos favoráveis da maioria dos votantes, sendo necessária, pelo menos, a presença da maioria absoluta da Casa (art. 47, da CF/88). Aprovado o projeto pelo Plenário, este é encaminhado à Casa Revisora ou à

promulgação pelo presidente do Senado Federal, a depender da fase processual em que se encontra a matéria.

Essas etapas podem ser encurtadas com a aprovação de um requerimento de urgência. Nos termos do art. 152 do RICD, urgência é a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais (salvo a publicação e distribuição, em avulsos ou por cópia, da proposição principal, os pareceres das comissões ou do relator de Plenário e o quórum para deliberação) para que determinada proposição seja submetida à deliberação do Plenário. O requerimento de urgência somente poderá ser submetido à deliberação do Plenário se for apresentado por dois terços dos membros da Mesa, quando se tratar de matéria da competência desta; um terço dos membros da Câmara, ou Líderes que representem esse número; ou dois terços dos membros de comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição. Por sua vez, o art. 155 prevê o caso de requerimento de urgência mais utilizado pela Câmara. Nos termos desse dispositivo, poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados. Conforme se verá na sessão seguinte, o regime de tramitação em urgência é o mais utilizado nos casos em que os projetos de decreto legislativo foram apreciados pelo Plenário, tornando-se, na prática, um requisito necessário para a celeridade e efetivação do controle.

A tramitação de um projeto de decreto legislativo também pode ser objeto de alguns incidentes procedimentais. Um dos mais corriqueiros na Câmara dos Deputados é a tramitação conjunta de matérias que veiculem objeto semelhante. Dada a quantidade proporcionalmente mais elevada de matérias em tramitação nesta Casa, a utilização do apensamento é muito observada no caso dos projetos de decreto legislativo sustatório. Essa tramitação conjunta é, em regra, determinada monocraticamente pelo presidente da Câmara, por meio do que dispõe o inciso I do art. 139, segundo o qual, antes da distribuição, o presidente mandará verificar se existe proposição em trâmite que trate de matéria análoga ou conexa; em caso afirmativo, fará a distribuição por dependência, determinando a sua apensação. Além disso,

a tramitação conjunta pode ser requerida por qualquer deputado ou comissão ao presidente da Câmara (art. 142, do RICD[272]). Esse apensamento tem como principal efeito uniformizar a tramitação dos projetos, submetendo-os de forma unitária e conjunta à análise das comissões e do Plenário.

Outro incidente procedimental muito comum é o da declaração de prejudicialidade dos projetos de decreto legislativo sustatório. Conforme dispõe o art. 164 do RICD, o presidente da Câmara ou de comissão, de ofício ou mediante provocação de qualquer Deputado, declarará prejudicada matéria pendente de deliberação, seja por haver perdido a oportunidade, seja em virtude de prejulgamento pelo Plenário ou comissão, em outra deliberação. Em qualquer caso, a declaração de prejudicialidade será feita perante a Câmara ou comissão, sendo o despacho publicado no Diário da Câmara dos Deputados. Dessa declaração de prejudicialidade poderá o autor da proposição interpor recurso ao Plenário da Câmara, que deliberará, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. A proposição dada como prejudicada será definitivamente arquivada pelo presidente da Câmara. Conforme se verá, a declaração de prejudicialidade (promovida tanto pelas comissões quanto pelo presidente) é recorrente na tramitação de projetos de decreto legislativo que visam sustar atos normativos, sobretudo devido ao fato de a norma objeto de sustação ter sido modificada ou revogada.

Um último incidente que deve ser mencionado é a possibilidade dada pelo Regimento de retirada de tramitação de uma proposição. Segundo o art. 104, a retirada de proposição, em qualquer fase do seu andamento, será requerida pelo autor ao presidente da Câmara, que, tendo obtido as informações necessárias, deferirá, ou não, o pedido, com recurso para o Plenário. Todavia, se a proposição já tiver ao menos um parecer favorável, somente ao Plenário cumpre deliberar a respeito da retirada. Novamente, é muito comum observar o uso desse incidente na tramitação dos projetos de decreto legislativo. Os fatores explicati-

272 Art. 142. Estando em curso duas ou mais proposições da mesma espécie, que regulem matéria idêntica ou correlata, é licito promover sua tramitação conjunta, mediante requerimento de qualquer Comissão ou Deputado ao Presidente da Câmara, observando-se que: I - do despacho do Presidente caberá recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões contado de sua publicação; II - considera-se um só o parecer da Comissão sobre as proposições apensadas.

vos para esse fato são variados e podem abranger negociações feitas pelo Poder Executivo com os autores dos projetos, a correção de erros e irregularidades, ou mesmo a constatação de perda de oportunidade pela revogação ou alteração do ato objeto de controle.

2.5.2. No Senado Federal

Pelo sistema bicameral brasileiro, o Senado Federal exerce, de forma predominante, o papel de Casa Revisora na tramitação das espécies normativas sujeitas ao regime de tramitação congressual, como é o caso dos projetos de decreto legislativo. Todavia, não há qualquer vedação para que ela funcione como Casa Iniciadora dessas matérias. Com efeito, da mesma forma observada na Câmara dos Deputados, qualquer senador pode apresentar, individual ou conjuntamente, projetos de decreto legislativo que veiculem o controle de atos normativos previsto no inciso V do art. 49 da Constituição[273]. Além disso, o RISF prevê expressamente, no inciso VII de seu art. 90, que compete às comissões da Casa propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

Uma vez apresentado o projeto na Secretaria Geral da Mesa por senador, comissão, ou ainda aqueles oriundos da Câmara dos Deputados, este será lido e publicado em avulsos eletrônicos no Diário do Senado Federal[274]. Caberá ao presidente do Senado Federal realizar uma análise preliminar para o despacho da matéria às comissões[275]. Nesta etapa da tramitação também está prevista a possibilidade de o presidente promover a impugnação de proposições que sejam contrárias à Constituição, às leis, ou ao regimento, ressalvado ao autor recurso

273 Art. 211. Consistem as proposições em: I - propostas de emenda à Constituição; II - projetos; III - requerimentos; IV - indicações; V - pareceres; VI – emendas. (...) Art. 213. Os projetos compreendem: (...) II - projeto de decreto legislativo, referente à matéria da competência exclusiva do Congresso Nacional (Const., art. 49);

274 Art. 249. Toda proposição apresentada ao Senado será publicada no Diário do Senado Federal, na íntegra, acompanhada, quando for o caso, da justificação e da legislação citada. Art. 250. Será publicado em avulso eletrônico, para distribuição aos Senadores e comissões, o texto de toda proposição apresentada ao Senado.

275 Art. 48. Ao Presidente compete: (...) X - determinar o destino do expediente lido e distribuir as matérias às comissões; (...) Art. 253. Antes da deliberação do Plenário, haverá manifestação das comissões competentes para estudo da matéria.

para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (art. 48, XI). Entretanto, diferentemente do observado na Câmara dos Deputados, são raríssimas as oportunidades em que o presidente exerce essa competência. A praxe é despachar a quase totalidade dos projetos de decreto legislativo às comissões, cabendo a estas fazer a análise da constitucionalidade e do mérito das matérias.

Conforme será mencionado no capítulo seguinte, até meados de 2020 o costume parlamentar incidente sobre o despacho dos projetos de decreto legislativo que objetivam sustar atos normativos do Poder Executivo era o de remeter essas matérias somente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, visto ser esta a regimentalmente competente para opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas (art. 101, I, do RISF). A competência da CCJ, de fato, mostra-se a mais pertinente porque o exercício da competência prevista no inciso V, do art. 49, como exposto em seção anterior, representa um controle político de constitucionalidade. No entanto, esse costume vem sofrendo modificações e observa-se que, nas matérias apresentadas a partir de 2020, os despachos costumam incluir, anteriormente à tramitação na CCJ, outras comissões que tenham mais afinidade e pertinência temática com o mérito do ato objeto de controle.

Da mesma forma realizada na Câmara dos Deputados, os projetos de decreto legislativo apresentados no Senado Federal tramitam, em regra, no procedimento ordinário. Assim, na fase de tramitação da matéria nas comissões, caberá ao presidente do respectivo colegiado designar seu relator[276], que deverá apresentar relatório concluindo pela aprovação (com ou sem alterações), rejeição ou prejudicialidade do projeto[277]. Apresentado e lido o relatório na comissão, e desde que a maioria simples de seus membros se manifeste de acordo com o relator, passará ele a constituir parecer daquele colegiado (art. 132, do RISF). Caso o relator não angarie essa maioria, o presidente da comissão designará um dos membros que votaram de acordo com ela, para

276 Art. 89. Ao Presidente de comissão compete: (...) III - designar, na comissão, relatores para as matérias;

277 Art. 133. Todo parecer deve ser conclusivo em relação à matéria a que se referir, podendo a conclusão ser: I - pela aprovação, total ou parcial; II - pela rejeição; III - pelo arquivamento; (...).

suceder-lhe, apresentando o devido parecer, exceto se o fato ocorrer apenas em relação a parte da proposição ou emenda, quando permanecerá o mesmo relator, consignando-se no parecer, pormenorizadamente, o objeto do dissenso na deliberação da comissão (art. 128, do RISF).

Quanto aos efeitos dos pareceres, deve-se destacar uma diferença das regras regimentais do Senado em relação àquelas da Câmara dos Deputados. Primeiramente, o RISF também dispõe que, caso os pareceres das comissões sejam contrários à matéria, não será ela submetida à deliberação do Plenário, salvo a interposição de recurso, no prazo de dois dias úteis da publicação do parecer, assinado por, no mínimo, um décimo dos membros do Senado Federal – 9 senadores – no sentido de prosseguimento da tramitação da matéria (art. 254, do RISF[278]). Entretanto, prevê o § 1º do art. 101, do RISF[279], que, quando a CCJ emite parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade de qualquer proposição, será esta considerada rejeitada e arquivada definitivamente, por despacho do presidente do Senado, salvo, não sendo unânime o parecer, recurso interposto nos termos do mencionado art. 254. Logo, nota-se que, nesse caso, a decisão da CCJ do Senado possui uma eficácia mais rígida do que aquela emitida pela correspondente comissão da Câmara dos Deputados, pois pode adquirir o caráter de definitividade – não sendo possível a interposição de recurso – caso seja aprovada pela unanimidade dos membros presentes na reunião da comissão. Por outro lado, com vistas a preservar ao máximo a continuidade do processo legislativo das propostas normativas no Senado Federal, o art. 101, § 2º, do RISF[280], permite que a Comissão apresente emenda saneadora da inconstitucionalidade, quando esta atinge somente parte do conteúdo da proposição. Nessa hipótese, não haverá a incidência do arquivamento, dando-se continuidade ao procedimento

278 Art. 254. Quando os projetos receberem pareceres contrários, quanto ao mérito, serão tidos como rejeitados e arquivados definitivamente, salvo recurso de um décimo dos membros do Senado no sentido de sua tramitação.

279 Art. 101. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete: [...] § 1º Quando a Comissão emitir parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade de qualquer proposição, será esta considerada rejeitada e arquivada definitivamente, por despacho do Presidente do Senado, salvo, não sendo unânime o parecer, recurso interposto nos termos do art. 254.

280 Art. 101. [...] § 2º Tratando-se de inconstitucionalidade parcial, a Comissão poderá oferecer emenda corrigindo o vício.

legislativo. Um aspecto peculiar referente à tramitação da matéria inconstitucional no âmbito da CCJ concerne à possibilidade de seu autor requerer, antes da deliberação da Comissão, a retirada definitiva da matéria quando o relator se pronunciar pela sua inconstitucionalidade. Trata-se de uma forma de "arquivamento sumário" de proposições reconhecidamente inconstitucionais prevista no art. 257, do RISF[281].

Após essa fase de exame pelas comissões, a matéria será remetida à Mesa do Senado, onde será aberto o prazo de cinco dias úteis para a apresentação de emendas por qualquer senador[282]. Até então, a possibilidade de apresentação de emendas ao projeto estava restrita aos membros das comissões pelas quais a matéria tramitava[283]. Caso sejam apresentadas essas propostas de alteração, o projeto é novamente remetido às comissões de despacho para que emitam pareceres sobre as emendas.

Após a aprovação desses pareceres, ou caso nenhuma emenda seja apresentada no prazo de cinco dias úteis, o projeto ficará pronto para a deliberação do Plenário do Senado. Compete, novamente, ao presidente da Casa designar as matérias que constarão da Ordem do Dia das sessões deliberativas do Plenário[284], podendo qualquer senador sugerir a inclusão de matéria que esteja em condições de deliberação[285]. Na fase de deliberação pelo Plenário, o projeto de decreto legislativo será submetido a turno único de discussão e votação, sendo considerado aprovado caso angarie a maioria de votos, desde que esteja presente na sessão a maioria absoluta dos senadores. Caso o projeto

281 Art. 257. Quando, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o relator se pronunciar pela inconstitucionalidade ou injuridicidade da proposição, é permitida sua retirada, antes de proferido o parecer definitivo, mediante requerimento ao Presidente da Comissão, que, o deferindo, encaminhará a matéria à Mesa, através de ofício, a fim de ser arquivada.

282 Art. 277. Lidos os pareceres das comissões sobre as proposições, em turno único, e publicados em avulsos eletrônicos, abrir-se-á o prazo de cinco dias úteis para apresentação de emendas, findo o qual a matéria, se emendada, voltará às comissões para exame.

283 Art. 122. Perante as comissões, poderão apresentar emendas: I - qualquer de seus membros, em todos os casos; (...)

284 Art. 48. Ao Presidente compete: (...) VI - designar a Ordem do Dia das sessões deliberativas e retirar matéria da pauta para cumprimento de despacho, correção de erro ou omissão no avulso eletrônico e para sanar falhas da instrução;

285 Art. 167. Ao ser designada a Ordem do Dia, qualquer Senador poderá sugerir ao Presidente a inclusão de matérias em condições de nela figurar (art. 171).

seja aprovado, será remetido à Câmara dos Deputados (na hipótese de o projeto ser de iniciativa do Senado) ou à promulgação pelo presidente do Senado (na hipótese de o Senado estar exercendo seu papel de Casa Revisora). Caso seja rejeitado, será enviado ao arquivo.

De forma semelhante à Câmara, esse processo pode ser abreviado com a aprovação de um requerimento de urgência. Nos termos do art. 337, do RISF, a urgência dispensa, durante toda a tramitação da matéria, interstícios, prazos e formalidades regimentais, salvo pareceres, quórum para deliberação e distribuição de cópias da proposição principal. Com isso, torna-se desnecessária a tramitação da matéria perante as comissões. Dispõe o art. 336 do Regimento Interno do Senado:

> Art. 336. A urgência poderá ser requerida: I - quando se trate de matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou de providência para atender a calamidade pública; II - quando se pretenda a apreciação da matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento; III - quando se pretenda incluir em Ordem do Dia matéria pendente de parecer.

Dessa forma, o requerimento pode ser apresentado no caso do art. 336, I, pela Mesa, pela maioria dos membros do Senado ou líderes que representem esse número; no caso do art. 336, II, por dois terços da composição do Senado ou líderes que representem esse número; no caso do art. 336, III, por um quarto da composição do Senado ou líderes que representem esse número; e por comissão, nos casos do art. 336, II e III (art. 338, do RISF).

Uma vez aprovado o requerimento de urgência por maioria simples, seu parecer é dado diretamente em Plenário por relator designado pelo presidente do Senado, e, nesse caso, as emendas podem ser apresentadas até o final da discussão da matéria. Uma vez instruída, passa-se à sua deliberação em turno único de discussão e votação. Como será verificado no capítulo seguinte, em praticamente todas as oportunidades em que projetos de decreto legislativo foram submetidos à deliberação do Plenário da Casa Alta, foi votado, como preliminar, um requerimento de urgência, tornando-se este procedimento quase um requisito necessário para a efetivação do controle dos atos normativos editados pelo Poder Executivo.

Uma característica observada na tramitação dos projetos de decreto legislativo no Senado que a diferencia daquela observada na Câmara é o uso bem menos expressivo do instituto processual da tramitação conjunta. Com efeito, nos mesmos moldes previstos no RICD, o RISF dispõe que, havendo em curso no Senado duas ou mais proposições regulando a mesma matéria, será lícito promover sua tramitação em conjunto a requerimento de qualquer senador ou comissão (art. 258, do RISF). Além disso, na fase de despacho das matérias às comissões, compete ao presidente do Senado Federal verificar a existência de matéria análoga ou conexa em tramitação na Casa, hipótese em que determinará a tramitação conjunta dessas matérias (art. 48, § 1º, do RISF). Todavia, muito em razão da menor quantidade de proposições em tramitação no Senado, poucos são os casos de projetos de decreto legislativo que tramitam em conjunto. Uma característica peculiar do apensamento de matérias no Senado é a de que, após efetivada, a tramitação das matérias, em regra, reinicia-se perante a primeira comissão de despacho, enquanto na Câmara a matéria apensada fica na mesma fase processual daquela mais avançada dentro do conjunto, não acarretando seu retorno às etapas iniciais.

Outro incidente processual que possui regramento semelhante no Senado é o da declaração de prejudicialidade das proposições. Dispõe o art. 334 do RISF que compete ao presidente do Senado, de ofício ou mediante consulta de qualquer senador, declarar prejudicada matéria dependente de deliberação do Senado por haver perdido a oportunidade ou em virtude de seu prejulgamento pelo Plenário em outra deliberação. A essa declaração poderá ser interposto recurso ao Plenário, que deliberará, ouvida a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Muitas vezes essa constatação de perda de oportunidade de matéria ocorre no curso de sua tramitação, ocasião em que as comissões, em seus pareceres, votam pela prejudicialidade do projeto. Observável de forma menos corriqueira ao que ocorre na Câmara dos Deputados, a declaração de prejudicialidade dos projetos de decreto legislativo que sustam atos normativos no Senado Federal dá-se por razões semelhantes, seja pela revogação ou modificação do ato objeto de controle, seja pelo exaurimento de seus efeitos.

Por fim, um último instituto processual relativamente comum na tramitação dos projetos de decreto legislativo é o de retirada da matéria no curso de sua tramitação. Dispõe o art. 256 do RISF que é

permitida a retirada de proposições em tramitação mediante o requerimento de seu autor (ou de seu primeiro signatário, no caso de autorias coletivas) ou mediante requerimento do presidente da comissão, ou do relator, caso seja matéria de sua autoria. Quando sobre a proposição não há qualquer parecer, esse requerimento é deferido por meio de despacho do presidente do Senado. Já no caso de sobre a matéria já existir parecer de comissão (ou caso esteja incluída na Ordem do Dia de uma sessão deliberativa), a retirada somente pode ser efetivada por meio de deliberação do Plenário do Senado[286]. Conforme mencionado anteriormente, as razões que fundamentam esses requerimentos de retirada são variadas, envolvendo negociações políticas, perda de oportunidade ou ainda correções de irregularidades no texto da matéria.

Descritas as principais regras e institutos processuais que incidem sobre a tramitação de projetos de decreto legislativo no âmbito das duas Casas do Congresso Nacional, passa-se, a seguir, à exposição do panorama geral das matérias que foram apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que visam a sustação de atos da administração pública com o objetivo de verificar os modos pelos quais o Poder Legislativo busca exercer essa sua competência exclusiva, tarefa sobre a qual se debruçará o próximo capítulo deste trabalho.

286 Art. 256. (...) § 2º Lido, o requerimento será: I - despachado pelo Presidente, quando se tratar de proposição sem parecer de comissão ou que não conste da Ordem do Dia; II - submetido à deliberação do Plenário, imediatamente, se a matéria constar da Ordem do Dia; III - incluído em Ordem do Dia, se a matéria já estiver instruída com parecer de comissão.

3. PANORAMA DO CONTROLE DA ATIVIDADE NORMATIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EXERCIDO PELO CONGRESSO NACIONAL

3.1. Considerações metodológicas preliminares

Os capítulos anteriores deste trabalho tiveram um caráter essencialmente conceitual e dogmático. Já o presente capítulo terá um escopo empírico e descritivo e almeja traçar um panorama sobre como o Congresso Nacional busca exercer, na prática, essa competência de controle dos atos normativos. Para analisá-la de forma abrangente, será dividido em duas partes, nas quais o objeto de estudo será tratado por duas perspectivas distintas.

A primeira busca conferir uma visão geral dos atores envolvidos nesse processo e das proposições que foram apresentadas e tramitaram em ambas as Casas do Congresso Nacional. Para tanto, será realizada uma análise qualitativo-comparativa das matérias selecionadas, que abrange o total dos projetos de decreto legislativo sustatórios apresentados tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal.

Já a segunda será estruturada na forma de estudos de casos. Conforme definem Freitas e Jabbour:

> Um estudo de caso é uma história de um fenômeno passado ou atual, elaborada a partir de múltiplas fontes de provas, que pode incluir dados da observação direta e entrevistas sistemáticas, bem como pesquisas em arquivos públicos e privados (VOSS; TSIKRIKTSIS; FROHLICH, 2002). É sustentado por um referencial teórico, que orienta as questões e proposições do estudo, reúne uma gama de informações obtidas por meio de diversas técnicas de levantamento de dados e evidências (MARTINS, 2008).[287]

287 FREITAS, Wesley R. S.; JABBOUR, Charbel, J.C. Utilizando estudo de caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. **Revista Estudo & Debate**, Lajeado, v. 18, n. 2, 2011. p. 11. Disponível em: <https://www3.ufpe.br/moinhojuridico/images/ppgd/8.12a%20estudo%20de%20caso.pdf>. Acesso em 1º de novembro de 2023.

Levando essa definição em consideração, por meio desses estudos buscar-se-á descrever questões envoltas na efetividade dessa espécie de controle parlamentar, para, assim, verificar a eficácia dissuasória da apresentação de projetos de decreto legislativo, isto é, a possibilidade de produção de efeitos sobre o exercício do poder regulamentar dos órgãos da administração pública antes de se completar o ciclo de tramitação do processo legislativo dessas proposições.

Em relação à metodologia empregada para a presente pesquisa, deve-se ressaltar a importância de seu planejamento para o êxito do objetivo proposto. Algumas etapas, por conseguinte, são imprescindíveis nesse processo. Primeiramente, deve-se demarcar o problema a ser analisado. Em seguida, deve-se realizar o recorte institucional de seu objeto, delimitando os sujeitos e atores que serão partes do estudo. Passo seguinte é selecionar a amostragem dos casos cujos dados serão levados em conta para a elaboração da pesquisa. Definida a amostragem, os dados devem ser compilados, classificados e organizados de forma a poder ser realizada uma análise de seus agregados. Uma vez organizados os dados coletados segundo determinada lógica, pode-se proceder a uma reflexão crítica acerca de seu comportamento e das variáveis envoltas no problema de pesquisa.

Seguindo essas etapas procedimentais, e aplicando-as ao objeto de pesquisa desse trabalho, procedeu-se à coleta de dados referentes ao problema proposto, que é a descrição de como o Poder Legislativo Federal exerce a competência prevista no inciso V do art. 49 da Constituição Federal. Dessa forma, o recorte institucional refere-se somente às duas Casas do Congresso Nacional, não incluindo poderes legislativos dos demais entes federados (cujas respectivas constituições e leis orgânicas permitem, de forma simétrica, essa modalidade de controle).

A amostra de casos selecionados refere-se, por conseguinte, aos projetos de decreto legislativo que foram apresentados e tramitaram na Câmara e no Senado. Como recorte temporal, optou-se por abranger todo o período de tempo em que essa competência sustatória esteve prevista em nosso ordenamento jurídico, ou seja, desde a promulgação da Constituição em 5 de outubro de 1988. Quanto ao termo final, dada a lógica de relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo ínsita a essa dinâmica de controle, optou-se pelo encerramento do ano de 2022, ocasião em que se findou um mandato de um presidente da República.

Realizadas essas escolhas de sujeitos e de espaço temporal, procedeu-se à pesquisa das proposições. Para essa etapa, foram utilizados os sistemas de pesquisa existentes nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal[288]. Foram selecionados, por meio dos filtros disponíveis nos sistemas, somente os projetos de decreto legislativo (já que são as proposições por meio das quais o Congresso Nacional exterioriza suas competências exclusivas), adotando-se também uma filtragem por meio de palavras-chaves[289] das ementas, das explicações da ementa e da indexação das matérias realizadas pelos sistemas legislativos de cada Casa.

Realizada a seleção das proposições, procedeu-se também a uma filtragem manual por meio da leitura do seu conteúdo. Com isso, foram excluídas proposições que não eram fundamentadas na competência prevista no inciso V do art. 49, como as referentes à sustação de contratos administrativos eivados de irregularidade, à sustação da tramitação de acordos internacionais no Congresso Nacional, à revogação de disposições específicas de decretos legislativos, entre outras.

Finalizados os passos narrados acima, foi selecionado o universo de pesquisa consistindo-se em 2.489 projetos de decreto legislativo apresentados na Câmara dos Deputados e 456 projetos apresentados no Senado Federal. Levando-se em consideração o fato de que, devido à tramitação bicameral, um projeto aprovado em uma das Casas é novamente "apresentado" na Casa Revisora, é possível uma contagem dupla da mesma proposição. Na amostra selecionada, 22 projetos tiveram origem no Senado, foram aprovados em seu Plenário e remetidos à Câmara dos Deputados. Já no sentido inverso, 17 tiveram origem na Câmara dos Deputados, foram aprovados pelo seu Plenário e remetidos ao Senado Federal. Assim, pode-se afirmar que foram apresentados, originalmente, na Câmara dos Deputados, 2.467 projetos, cuja iniciativa foi de parlamentares daquela Casa. No Senado Federal, foram 439 matérias que lá tiveram sua tramitação iniciada.

Após essa seleção, procedeu-se à análise e classificação dos dados referentes a cada proposição. Esses dados referem-se a variáveis

288 Em relação a esse último, foi utilizado também sistema de pesquisa interno disponível somente aos servidores da Casa.

289 Foram os seguintes os termos utilizados: "suspende; suspensão; susta; anula; revogação; revoga; suspender; sustar; revogar; anular; efeito; efeitos; sustação; sustado; sustados; suspenso; suspensos; suste; suprime".

que serão analisadas comparativamente a seguir, por meio das quais pode-se descrever alguns aspectos ligados ao exercício desse controle. Procedeu-se, dessa maneira, a uma classificação por ano de apresentação, pelo governo à época, pela especificidade do ato objeto de sustação (ex.: Resolução 400/2016), pela sua natureza jurídica (ex.: Decreto, Portaria, Resolução, etc.), pelo principal tema objeto de seu conteúdo, pelo órgão específico responsável pela sua edição (ex.: Ministério da Fazenda, Presidência da República, Agência Nacional de Aviação Civil); pela natureza jurídica desse órgão (ex.: autarquia, órgão do Poder Executivo, Ministério, etc.), e pela última etapa à qual chegou a tramitação do projeto (ex.: aprovado pelo Plenário; despachado às comissões, etc.). Ressalte-se, também, que, para a definição das variáveis analisadas, foram utilizadas, como inspiração, as relevantes pesquisas empreendidas por Fernando Meneguin e Alexis Sousa[290], por José Lopes Hott Junior[291] e por Eduardo Jordão, Natasha Salinas, Patrícia Sampaio e Beatriz Oliveira[292], cujas conclusões serão posteriormente retomadas nas seções seguintes.

O resultado desse tratamento de dados foi, então, compilado em planilhas do software Excel, as quais, por razões de economia de espaço, não serão anexadas ao presente trabalho, mas estão disponíveis para livre acesso ao público na internet[293].

O intuito da pesquisa empreendida foi o de selecionar a totalidade dos projetos apresentados nas Casas legislativas para, com isso, tentar-se realizar uma análise fidedigna do fenômeno objeto deste trabalho. No entanto, devido à "filtragem humana" na seleção e na classificação das variáveis relativas aos projetos de decreto legislativo, é

290 SOUZA, Alexis Sales de Paula. MENEGUIN, Fernando Boarato. O decreto legislativo e o controle da atividade normativa do Poder Executivo. **Revista de Gestão, Economia e Negócios – REGEN**. Vol. I. n. I. 2020, p. 73-103.

291 HOTT JUNIOR, José Lopes. **A atuação do Congresso Nacional no controle dos atos regulamentares expedidos pelo Poder Executivo: análise do exercício da competência do inciso V do art. 49 da Constituição Federal**. Trabalho de conclusão de curso (Pós-graduação em Análise de Constitucionalidade) – Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal. Brasília. 2018.

292 JORDÃO, Eduardo Ferreira. SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. OLIVEIRA, Beatriz Scamilla Jardim de Moraes. Op. cit.

293 Disponível em: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/e/2PACX-1vR4nFEfE6WLuIUSZ6Cz3ecimMRlUC7OvbYJ1PM_NRmWb1d0KoQFJ6zTmmVSsC7kjPX3hxK4oZEX6TDV/pubhtml>

possível que alguma proposição enquadrável nos critérios utilizados tenha sido ignorada ou que se tenha procedido a uma classificação não consentânea com outros critérios. De toda sorte, esses fatos não afetam de forma significativa as conclusões derivadas da análise dos dados, dada a extensa quantidade de casos coletada.

Por fim, é importante destacar um aspecto relacionado à avaliação dos dados. O estudo realizado neste trabalho concentra-se, principalmente, em apresentar o comportamento de determinadas variáveis ao longo do tempo, sem adotar uma abordagem metodológico-estatística rigorosa. Devido à falta de rigor, não serão feitas afirmações conclusivas sobre possíveis relações de causa e efeito entre essas variáveis. No entanto, essa descrição qualitativo-comparativa não impede uma análise dos dados por meio de raciocínios indutivos. Portanto, ao examinar o conjunto de projetos de decreto legislativo que tramitaram no Poder Legislativo Federal, serão propostas algumas hipóteses (puramente teóricas) com o objetivo de tentar-se compreender as razões que podem gerar a ocorrência de certos fenômenos.

3.2. Análise das datas de apresentação dos projetos de decreto legislativo

Uma primeira variável com relevante poder descritivo sobre o objeto desta pesquisa consiste na data de apresentação do projeto de decreto legislativo na respectiva Casa. Conforme a hipótese elencada no início deste trabalho, os parlamentares estariam cada vez mais cientes do uso dessa competência, o que teria levado a um aumento do número de projetos apresentados. Isso pode estar ligado, também, ao fato de que a quantidade de vezes que os parlamentares buscam efetivar a competência sustatória do Congresso Nacional pode ser resultado do número de oportunidades em que esse controle foi efetivamente exercido. Ademais, essa descrição temporal pode demonstrar como se dá a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo nacional no decorrer dos diferentes mandatos presidenciais.

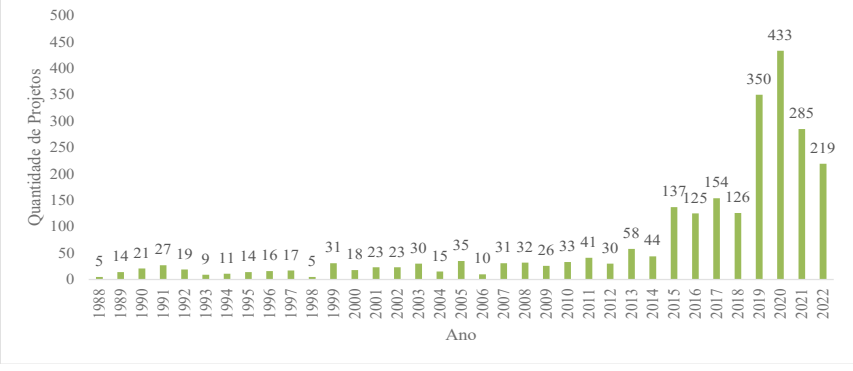
Destacou-se acima que, na amostra selecionada, foram identificados 2.467 projetos com origem na Câmara dos Deputados, enquanto no Senado Federal foram 439 proposições. Das proposições com origem no Senado, 22 foram remetidas à Câmara, e 17, com origem

na Câmara, foram remetidas ao Senado. Logo, para evitar uma dupla contabilidade, as proposições submetidas à fase de revisão foram excluídas do rol de proposições apresentadas quando de sua chegada na Casa Revisora.

É evidente que, dada a legitimidade irrestrita para a apresentação dos projetos (basta a assinatura de um parlamentar para que se possa protocolar um projeto de decreto legislativo), o número de proposições apresentadas perante a Câmara dos Deputados é consideravelmente maior do que aquele constatado no Senado Federal. Para aferir uma possível proporcionalidade, pode-se dividir o número total de projetos apresentados em cada Casa pelo número total de parlamentares destes órgãos (513 deputados e 81 senadores). Com isso, chega-se a um índice de "projeto por parlamentar" de 4,81 na Câmara dos Deputados e de 5,42 no Senado Federal. Apesar de relativamente próximos, essa diferença entre os índices pode evidenciar uma atuação mais constante dos parlamentares da Casa Alta da República na busca de efetivação do exercício do veto legislativo. Tal fato, como se mostrará adiante, também é refletido no total de projetos que foram aprovados nos respectivos Plenários (22 no Senado e 17 na Câmara).

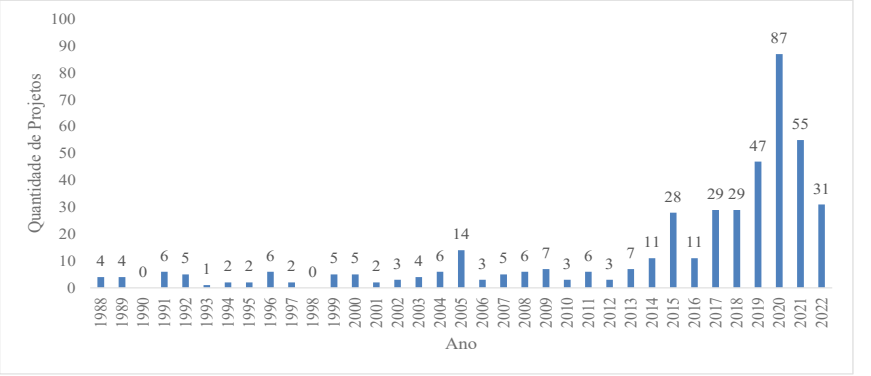
A distribuição dessa quantidade no decorrer dos anos, desde a promulgação da Constituição de 1988, pode ser exposta nos seguintes gráficos relativos a cada Casa.

Gráfico 1: Quantidade de projetos de decreto legislativo apresentados na Câmara dos Deputados por ano.



Fonte: elaboração própria (base de dados do autor).

Gráfico 2: Quantidade de projetos de decreto legislativo apresentados no Senado Federal por ano.



Fonte: elaboração própria (base de dados do autor).

Observando-se os dados acima, chega-se a uma primeira conclusão: o número de projetos de decreto legislativo aumentou de forma considerável nos últimos anos e nos últimos governos, alcançando seu ápice, em ambas as Casas, no ano de 2020[294]. Do total de 2.906 projetos apresentados em ambas as Casas do Congresso Nacional, 1.911 foram apresentados somente nos últimos dois governos, perpassando um período de aproximadamente 6 anos dos 35 contados da promulgação da Constituição de 1988, o que equivale a dizer que 65,8% das proposições foram protocoladas em 17,14% do tempo de vigência do inciso V do art. 49 da Constituição[295].

Todavia, uma hipótese que pode ser inferida dessa evolução quantitativa refere-se ao próprio aumento da atividade parlamentar

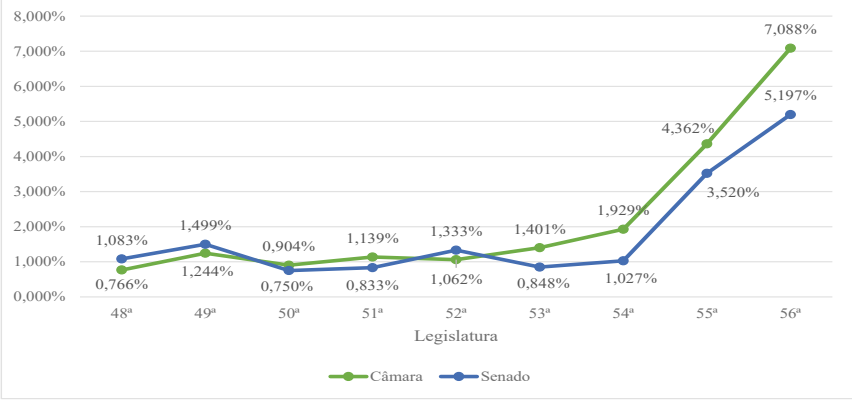
294 Um fato curioso em relação a esse período é o de que os primeiros projetos foram apresentados antes mesmo da promulgação do texto da Constituição, que se deu em 5 de outubro de 1988. Consultando-se os sistemas da Câmara dos Deputados, pode-se observar que os Projetos de Decreto Legislativo n. 18 e 22, de 1988, foram protocolados, respectivamente, em 14 e 19 de setembro daquele ano. Isso se deu, provavelmente, pela razão de que, nessas datas, o texto constitucional já estava definido, aguardando-se apenas a data de promulgação. A busca do exercício da competência sustatória ocorreu, portanto, antes mesmo da existência jurídica dessa espécie de controle.

295 Apesar da escolha de não inclusão do ano de 2023 na amostra de projetos selecionados nesta pesquisa, somente à título de informação, até a data de 24 de novembro de 2023, haviam sido apresentados 229 projetos de decreto legislativo sustatórios na Câmara e 33 no Senado (o que representa um índice de 0,801 projeto por dia de mandato).

em si. Em outras palavras, o aumento do número de projetos de decreto legislativo no decorrer do tempo poderia estar correlacionado ao próprio aumento da apresentação de proposições legislativas em geral, tais como projetos de lei e propostas de emenda à Constituição. Para mitigar os efeitos dessa evolução geral sobre os casos selecionados na amostra, pode-se proceder a um cálculo proporcional da participação dos projetos de decreto legislativo que têm como objeto a sustação de um ato da administração pública sobre o total de proposições apresentadas na respectiva Casa.

Dessa forma, o gráfico abaixo ilustra essa proporcionalidade no decorrer das legislaturas pós 1988. Ressalte-se que, em razão da dinâmica do processo legislativo dos decretos legislativos, as matérias que compõem o total de projetos apresentados englobam somente aquelas que possuem tramitação bicameral e que não são apresentadas exclusivamente por meio da iniciativa legiferante privativa[296].

Gráfico 3: Participação de projetos de decreto legislativo que sustam atos da administração pública sobre o total de proposições apresentadas por legislatura.



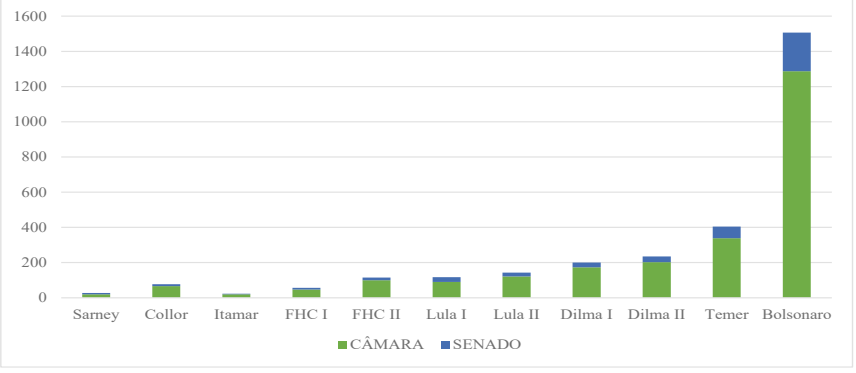
Fonte: elaboração própria (base de dados do autor).

296 Excluiu-se da amostra, por exemplo, matérias que somente podem ser veiculadas por meio da iniciativa privativa do presidente da República, tais como projetos de leis orçamentárias e medidas provisórias. No âmbito dos projetos de decreto legislativo, excluiu-se aqueles referentes à autorização ou renovação da concessão de outorga de exploração de som e imagem e à aprovação de acordos internacionais, matérias que também somente tramitam por meio de provocação do Poder Executivo.

Essas porcentagens podem revelar que não há uma correlação entre o aumento da apresentação de proposições em geral e o aumento de projetos de decreto legislativo sustatórios. Apesar de sua participação proporcional mostrar-se relativamente estável entre a 48ª e a 53ª legislaturas (que englobam os anos de 1988 a 2010), observa-se uma elevação a partir da 54ª, alcançando seu pico na 56ª. Logo, o aumento do número de projetos apresentados pode consubstanciar fenômeno independente da elevação das tentativas gerais de inovação do ordenamento jurídico. Isso pode ser resultado de um aumento da importância política dada ao uso do instrumento do veto legislativo, tornando-o um instituto mais corriqueiro na dinâmica de relação entre o Poder Legislativo e Executivo.

Para a análise dessa variável temporal, mostra-se igualmente oportuno dividir o transcurso dos anos pelos mandatos dos respectivos chefes do Poder Executivo. A compilação desses dados pode ser exposta nos seguintes gráfico e tabela.

Gráfico 4: Quantidade de projetos de decreto legislativo apresentados por governo.



Fonte: elaboração própria (base de dados do autor).

Tabela 1: Quantidade e variação de projetos de decreto legislativo apresentados por governo.

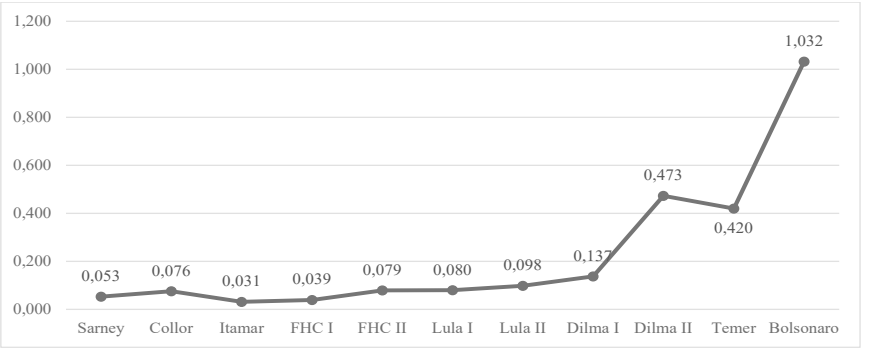
GOVERNO	Qtde. PDL na Câmara	% de crescimento na Câmara	Qtde. PDL no Senado	% de crescimento no Senado
Sarney	20	-	8	-
Collor	66	230%	11	37,5%
Itamar	20	-69,7%	3	-72,7%
FHC I	47	135%	10	233%
FHC II	100	112,8%	15	50%
Lula I	90	-10%	27	80%
Lula II	122	35,6%	21	-22,2%
Dilma I	173	41,8%	27	28,6%
Dilma II	203	17,3%	32	18,5%
Temer	339	67%	65	103,1%
Bolsonaro	1287	280%	220	238,5%

Fonte: elaboração própria (base de dados do autor).

Ao analisar-se a divisão dos dados por governo, verifica-se o aumento da média de proposições apresentadas no decorrer dos mandatos. Todavia, o percentual de crescimento não se mostrou uniforme durante o tempo e também comparativamente em cada uma das Casas. Um fator explicativo refere-se à duração dos mandatos, visto que apenas os governos FHC I, FHC II, Lula I, Lula II, Dilma I e Bolsonaro completaram o ciclo constitucional de quatro anos de mandato. Devido a essa diferenciação temporal, pode-se proceder a outra forma de exposição dos dados, dividindo-se o total de projetos apresentados no período do governo sobre os dias de vigência do mandato do respectivo chefe do Poder Executivo. Esse índice de projetos de decreto legislativo por tempo de mandato[297] pode ser descrito por meio do seguinte gráfico.

297 O tempo de mandato do governo Sarney foi contabilizado a partir do dia 5 de outubro de 1988, uma vez que é a partir dessa data que se inicia a existência jurídica da competência sustatória do Congresso Nacional. Já o termo final dos governos Collor e Dilma II (e consequente termo inicial dos governos Itamar e Temer) foi a data de seu afastamento do exercício da Presidência da República, respectivamente 2 de outubro de 1992 e 12 de maio de 2016.

Gráfico 5: Quantidade de projetos de decreto legislativo apresentados no Congresso Nacional sobre o número de dias do mandato presidencial.



Fonte: elaboração própria (base de dados do autor).

Pela ilustração acima, percebe-se que o índice, novamente, permaneceu relativamente estável até o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, ocasião em que se eleva de forma considerável. Logo, o percentual de crescimento do número de projetos por governo, elencados na tabela 1 acima, não é necessariamente resultado de uma maior contestação dos atos editados pela respectiva gestão presidencial, ou seja, essa evolução é melhor mensurada se distribuída pelo tempo do mandato, e pode revelar um importante "termômetro" das relações havidas entre parlamentares e a Administração Pública Federal.

Outro fator que pode ser constatado é o de que, nos governos que conseguiram ser reeleitos, o segundo mandato obteve um número maior de proposições apresentadas em relação ao primeiro (com exceção de Lula II em comparação a Lula I nos projetos apresentados no Senado). Um fator explicativo que pode ser inferido desse fato consiste na falta de incentivo, gerada pela impossibilidade de reeleição, para que o chefe do Poder Executivo controle sua base parlamentar de maneira mais firme.

Comparando os dados de crescimento entre as duas Casas, percebe-se uma dinâmica distinta da busca do exercício da competência sustatória na Câmara e no Senado. Apesar de constantemente ser ob-

servada a mesma tendência de crescimento em cada mandato presidencial, a sua intensidade não se mostra proporcional. Nos governos Lula, inclusive, observa-se uma inversão da tendência em cada Casa, aumentando o número de projetos no Senado e diminuindo na Câmara na transição do governo FHC para Lula, e, em sentido contrário, diminuindo no Senado e aumentando na Câmara no início do segundo mandato de Lula.

Todavia, o "ponto fora da curva" nessa amostra consiste, evidentemente, nos quatro últimos anos, período do governo do presidente Jair Bolsonaro, ocasião em que foram apresentados 51,8% dos projetos de decreto legislativo selecionados no universo amostral. Não se pretende aqui realizar uma análise exaustiva das causas desse aumento, que são de naturezas variadas. Porém, pode-se inferir algumas hipóteses.

A primeira delas é a de que os parlamentares têm usado a apresentação de projetos de decreto legislativo como instrumento de efetivação da política de oposição em relação ao chefe do Poder Executivo de ocasião. Entretanto, a lógica de governo *versus* oposição não é a única verificada no exercício da competência sustatória. Como se verá a seguir, muitos são os projetos apresentados por parlamentares pertencentes a partidos da base de apoio ao governo, o que demonstra também o uso do projeto de decreto legislativo como instrumento de combate e oposição a políticas públicas específicas. Muitas são as proposições que visam sustar atos que possuem relevante impacto sobre determinadas bases eleitorais. Mostra-se, assim, conveniente ao parlamentar, tanto em termos de prestação de contas a seu eleitorado quanto de publicização de sua atuação política combativa a esses impactos, a apresentação de projetos de decreto legislativo que buscam sustar esses atos, dado o baixo custo político de sua apresentação.

A segunda refere-se a uma possível consolidação de uma "aprendizagem institucional" no exercício dessa prerrogativa de controle. A promulgação de decretos legislativos sustatórios ou o efeito dissuasório sobre atos normativos do Poder Executivo, derivado da própria possibilidade de sustação, podem ter como efeito uma maior consciência, por parte dos parlamentares, de que a apresentação de projetos de decreto legislativo pode representar uma estratégia válida e efetiva na dinâmica política. Em outras palavras, a própria efetividade do controle gera incentivos para que essa prerrogativa congressual seja

exercida, consolidando-a como fator cada vez mais comum nas relações entre o Poder Legislativo e o Executivo. Não obstante o período institucional turbulento vivido pelo governo Bolsonaro, caracterizado por crises sociais e econômicas advindas, sobretudo, da pandemia global da covid-19, observa-se que no primeiro ano do governo Lula III (vide nota 295 acima), o índice de apresentação de projetos permaneceu elevado, apesar da troca dos grupos e partidos políticos que passaram a fazer parte da oposição, o que pode consubstanciar uma possível demonstração dessa aprendizagem institucional.

3.3. Análise dos autores dos projetos de decreto legislativo

Outro importante fator descritivo do exercício do controle parlamentar objeto deste estudo refere-se às autorias dos projetos de decreto legislativo apresentados nas respectivas Casas. Como já afirmado, a legitimidade de apresentação dessas proposições é ampla, não se exigindo qualquer quórum mínimo de iniciativa e sendo suficiente a assinatura de um parlamentar.

Conforme abordado no capítulo anterior, apesar de fundamentações baseadas somente na "inconveniência" do ato objeto de sustação não demonstrarem o devido exercício constitucional dessa competência, não se pode negar que essa espécie de controle de constitucionalidade de origem parlamentar possui natureza eminentemente política.

Adotando-se isso como pressuposto, procedeu-se, na presente pesquisa, à classificação das autorias dos projetos de decreto legislativo quanto à posição do autor em relação ao governo vigente na ocasião de sua apresentação. Nesse ponto, devem ser mencionadas algumas ressalvas. A primeira é a de que nem sempre o ato objeto de sustação foi editado pelas autoridades da administração pública existente no momento da apresentação do projeto. Alguns deles referem-se a atos editados por governos anteriores (alguns anteriores à própria Constituição Federal). A segunda é a de que, em certas proposições, a autoria foi coletiva, sendo essas matérias assinadas por mais de um deputado ou senador. Para dirimir essa questão e para não se estabelecer uma classificação "mista", a pesquisa adotou como critério classificatório a posição em relação ao governo do primeiro signatário, visto que, na

maioria dos casos, e na prática política e regimental[298] do Congresso Nacional, em regra, são esses parlamentares considerados como "autores de fato" da matéria. A terceira é a de que a autoria de poucos projetos de decreto legislativo (10 na Câmara dos Deputados e 3 no Senado) foi de comissões ou de outros órgãos da respectiva Casa, razão pela qual, dada a sua natureza institucional não enquadrável nessa classificação, foram excluídos do cômputo na análise comparativa dessa variável.

Como critério de classificação quanto a posição do autor em relação ao governo, utilizou-se, sobretudo, o "Basômetro"[299], banco de dados gerido pelo *Estadão* que compila informações das votações dos partidos políticos nas matérias em tramitação no Congresso Nacional e classifica-os em relação à posição adotada pelo governo. Se determinado partido possuía um índice acima de 50%, foi classificado como pertencente à coalizão governista. Além dessa base de dados, foram utilizadas bibliografias que analisam a formação de coalizões pelos governos brasileiros desde a inauguração da nova ordem constitucional[300].

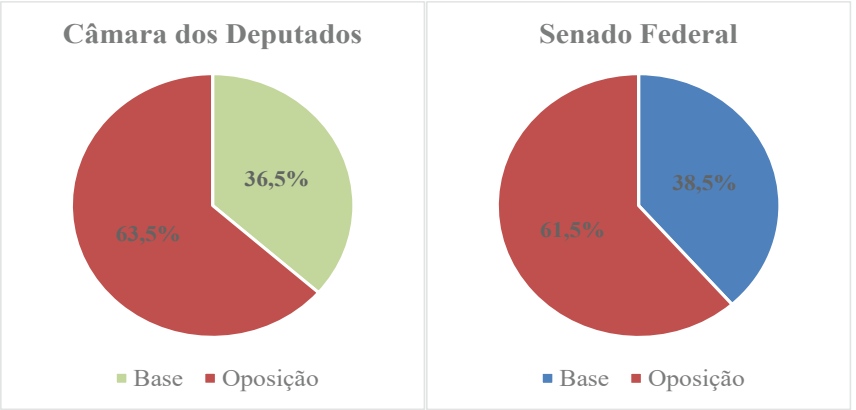
Feitas essas considerações, seguem abaixo gráficos que compilam a posição dos autores dos projetos de decreto legislativo em cada Casa do Congresso Nacional, bem como sua frequência em cada governo existente no espaço temporal da amostra.

298 Um exemplo desse fato são diversas normas previstas no Regimento Interno do Senado Federal que confere ao primeiro signatário das proposições a legitimidade de promover sua retirada de tramitação (cf. art. 256, I, do RISF).

299 Disponível em: <https://artee stadaoc ombr /politica/basometro/>

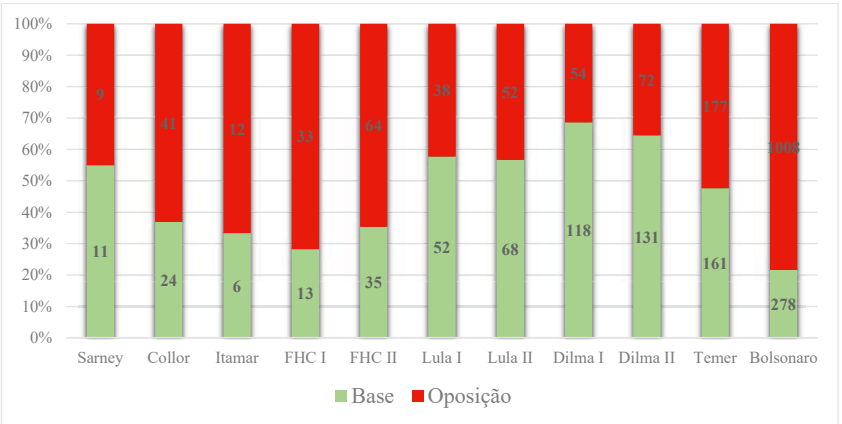
300 AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. Dados, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-517, 2000; e AMORIM NETO, Octavio. O poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007. P. 131-140; e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Coalizões governamentais na democracia brasileira**. Primeiros Estudos, (3), p. 159-196.

Gráfico 6: Posição em relação ao governo dos autores dos projetos de decreto legislativo apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal



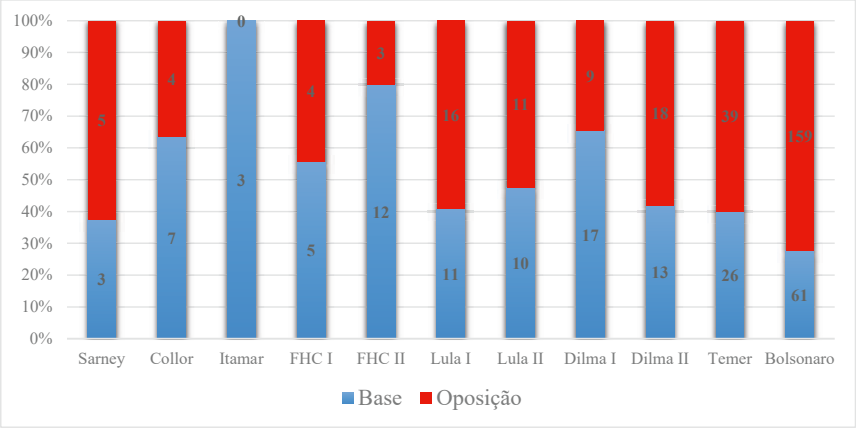
Fonte: elaboração própria (base de dados do autor).

Gráfico 7: Frequência por mandato presidencial da posição em relação ao governo dos autores dos projetos de decreto legislativo apresentados na Câmara dos Deputados



Fonte: elaboração própria (base de dados do autor).

Gráfico 8: Frequência por mandato presidencial da posição em relação ao governo dos autores dos projetos de decreto legislativo apresentados no Senado Federal.



Fonte: elaboração própria (base de dados do autor).

Uma primeira inferência que pode ser feita, levando-se em consideração os dados acima expostos, é a de que nem sempre à lógica ínsita à dinâmica política de relacionamento entre governo e oposição se faz presente na busca da efetivação do controle de atos editados pelo Poder Executivo. Observa-se, em ambas as Casas, proporcionalidade muito semelhante quanto ao agregado de autorias de projetos de decreto legislativo. Apesar de parlamentares filiados a partidos de oposição representarem a maioria dos autores (três quintos aproximadamente), há um número relevante (dois quintos aproximadamente) de deputados e senadores pertencentes à coalizão governista que buscam sustar atos editados pelos governos de ocasião.

Observe-se que, na Câmara dos Deputados, todos os governos dos presidentes filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT) enfrentaram uma maioria de projetos com origem parlamentar de partidos da base governista. Ademais, a predominância absoluta de partidos de oposição deu-se, sobretudo, devido ao elevado número de projetos apresentados por esses parlamentares no último governo. Se levarmos em consideração somente os governos anteriores à Bolsonaro, a proporcionalidade relativa altera-se, na Câmara dos Deputados, para

52,86% de projetos apresentados pela base governista e 47,14% por partidos de oposição, e, no Senado Federal, para 49,54% com origem na coalizão governamental e 50,46% originários de parlamentares opositores.

Uma possível conclusão derivada da observação desses dados é referenciada na pesquisa de Fernando Meneguin. O considerável número de projetos apresentados por parlamentares filiados a partidos da base governista pode representar um foco de atrito entre deputados e senadores com o chefe do Poder Executivo. Esse conflito gera como consequência uma precarização dos apoios políticos à agenda governamental do presidente da República, demonstrando um número relevante de dissidências na base governista que podem levar a crises de governabilidade[301].

Além disso, deve-se tomar em consideração os atos objetos de sustação editados por órgãos que não necessariamente estão imiscuídos na dinâmica política governamental. Dentre esses, destacam-se as agências reguladoras, autarquias pertencentes à administração indireta dotadas de certas características que lhes garantem relativa autonomia. Por decidirem questões não necessariamente afetas a matérias político-partidárias, essas entidades estão sujeitas a um controle político do Poder Legislativo que mais pode refletir o impacto de suas decisões sobre a base eleitoral do parlamentar do que sua relação com aquele que ocupa a cadeira da Presidência da República no momento.

Conforme reiterado diversas vezes neste trabalho, a lógica da atuação congressual pode ser estimulada por fatores políticos não necessariamente ligados à dinâmica entre governo e oposição. Nesse sentido, uma análise institucionalista derivada da teoria da escolha pública (*public choice*) pode representar relevante modelo teórico explicativo desse fenômeno. Na síntese de André Cyrino:

> A Escola da Public-Choice (...) procura fornecer modelos descritivos e realistas da política e do direito. Parte-se do pressuposto de que os agentes públicos e políticos são maximizadores de seus próprios interesses, agindo, fundamentalmente, no intuito de obter vantagens para si próprios, como a possi-

301 MENEGUIN, Fernando. Op. cit. p. 21.

> bilidade de utilização do orçamento para seus projetos políticos individuais, a obtenção de mais votos, etc.[302]

Em termos gerais, a teoria da escolha pública oferece uma abordagem para analisar ações e decisões de agentes institucionais, sejam eles individuais ou coletivos, sob a perspectiva da racionalidade econômica. Essa abordagem sugere que os agentes agem com o intuito de promover e maximizar seus interesses pessoais. Em contraposição a uma visão mais altruísta e simplista da política, que assume uma atuação voltada para o interesse público e bem comum, a teoria da escolha pública destaca a busca pela reeleição como o motivador central das ações dos agentes políticos[303]. É importante notar que, apesar de sua aplicação generalizada em diversas disciplinas, a teoria da escolha pública não está isenta de críticas, havendo debates sobre sua aplicabilidade e sobre seus pressupostos subjacentes[304].

Logo, o veto legislativo pode ter como relevante razão ensejadora interesses parlamentares relativos aos efeitos do ato normativo sobre as preferências do eleitorado do deputado ou senador. A apresentação do projeto representa, nesses casos, instrumento de prestação de contas e de publicização da posição do congressista em relação àquele ato específico, o que pode impactar no número de votos obtidos nas eleições seguintes.

Não obstante a existência dessa lógica, observa-se que no último governo a apresentação de projetos teve ampla origem de parlamentares filiados a partidos de oposição. Além das razões expostas pela teoria da *public choice* que também fundamentam essa atuação da oposição, pode-se inferir que a grande elevação proporcional também se deve à consolidação de uma aprendizagem institucional no uso dessa espécie de controle nas relações entre partidos de oposição e o Poder Executivo, o que reforça a conclusão da seção anterior.

---

302 CYRINO, André. **Direito Constitucional Regulatório: elementos para uma interpretação institucionalmente adequada da Constituição econômica brasileira**. 2 ed. Rio de Janeiro: Processo, 2018. p. 154.

303 ROMERO, Felipe Lima Araȗ o.O p.c it.p.59.

304 Conforme a ressalva exposta por Cyrino: "A imagem pessimista da formação da vontade legislativa não significa que sempre seja assim. Há e – espera-se – sempre existirão políticos movidos por interesses justos e altruístas". CYRINO, André. **Delegações legislativas, regulamentos e administração pública**. Op. cit. p. 168.

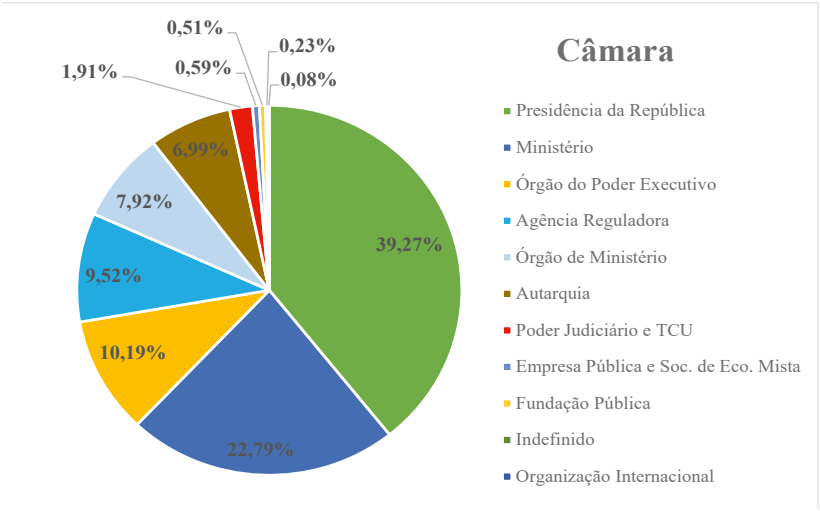
3.4. Análise dos órgãos editores dos atos objeto de controle

A fim de analisar a origem dos atos objetos do controle parlamentar sustatório, na pesquisa identificou-se o órgão ou entidade específica responsável pela edição dos atos, classificando-os, também, quanto a sua natureza jurídica.

As categorias utilizadas foram as seguintes: Presidência da República (atos editados pelo chefe do Poder Executivo); Órgãos do Poder Executivo (foram considerados, nessa categoria, aqueles que não são vinculados a ministérios específicos, ou cuja composição possui autoridades de diversos órgãos, tais como os conselhos, por exemplo); Ministérios (atos editados por ministros de Estado); Órgãos de Ministérios (atos editados por unidades administrativas pertencentes a um Ministério); Autarquia (atos editados por essas entidades da administração indireta, englobando, também, Banco Central e conselhos profissionais); Agências Reguladoras (apesar de estas terem natureza jurídica de autarquia, optou-se por sua classificação separada daquela categoria, dada a especificidade de seu regime jurídico, de suas leis instituidoras e de sua relevância no exercício da regulação); Poder Judiciário e Tribunal de Contas da União (atos editados por tribunais – tais como decisões judiciais ou normas do Tribunal Superior Eleitoral –, atos editados pelo Conselho Nacional de Justiça, pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pelo Tribunal de Contas da União); Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista (atos editados por essas espécies de entidades da administração indireta, tais como editais de desestatização); Fundações Públicas; Organizações Internacionais (essa categoria foi objeto de dois projetos de decreto legislativo apresentados na Câmara dos Deputados, porém, devido a sua natureza jurídica não enquadrável em outra categoria, optou-se por distingui-la das demais); e Indefinido (projetos de decreto legislativo que não identificam com precisão os atos objetos de sustação e/ou os órgãos responsáveis por sua edição).

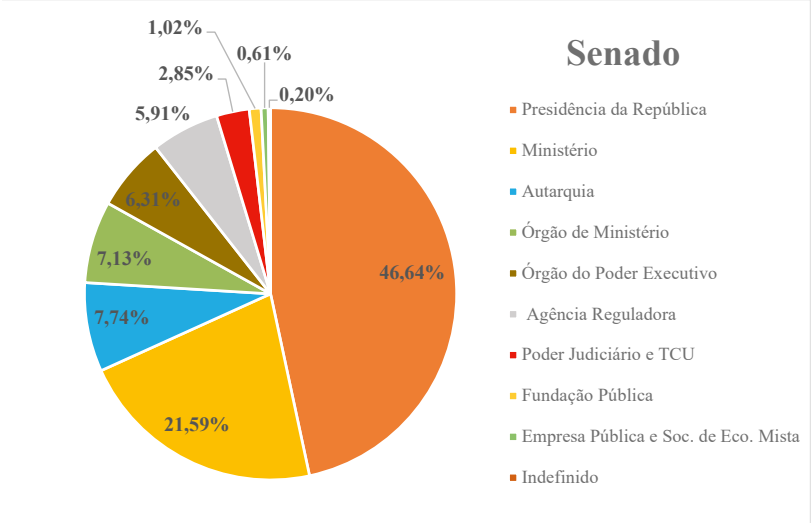
Deve-se ressalvar o fato de que várias proposições buscam sustar, em seus dispositivos, mais de um ato que pode ter origem em órgãos distintos. Assim, o número de órgãos não reflete necessariamente o número de projetos de decreto legislativo protocolados, razão pela qual optou-se por expor a proporcionalidade dos órgãos em relação aos atos objetos de controle, buscando aferir a sua "frequência de aparição" nos projetos. A proporcionalidade verificada em cada Casa pode ser exposta nos seguintes gráficos.

Gráfico 9: Frequência dos órgãos editores de atos objeto de projetos de decreto legislativo apresentados na Câmara dos Deputados.



Fonte: elaboração própria (base de dados do autor).

Gráfico 10: Frequência dos órgãos editores de atos objeto de projetos de decreto legislativo apresentados no Senado Federal.



Fonte: elaboração própria (base de dados do autor).

Observa-se, primeiramente, que em ambas as Casas os parlamentares federais buscam sustar, sobretudo, atos regulamentares primários editados pelo chefe do Poder Executivo. Os decretos presidenciais aparecem com uma frequência de 39,27% na Câmara dos Deputados e de 46,64% no Senado Federal. Em seguida estão os atos editados por ministros de Estado, com 22,79% na Câmara e 21,59% no Senado. A partir dessa categoria, o perfil de órgãos entre as Casas se diferencia, ganhando relevância os órgãos do Poder Executivo e as agências reguladoras, na Câmara, e, no Senado, as autarquias e os órgãos de ministérios. Em relação às tentativas de sustação de atos editados por órgãos não pertencentes ao Poder Executivo, o perfil das Casas é semelhante, possuindo uma frequência aproximada de 2% de atos editados por órgãos do Poder Judiciário e pelo Tribunal de Contas da União.

Além de uma análise da frequência de órgãos editores, os dados coletados também permitem aferir a proporcionalidade de projetos apresentados por parlamentares da coalizão e da oposição do governo de acordo com a categoria dos órgãos. Nesse sentido, observa-se que, em relação aos projetos que buscam sustar atos editados pelo presidente da República apresentados na Câmara dos Deputados, 74% têm origem de parlamentares filiados a partidos de oposição e 26% de deputados oriundos de partidos da coalizão governamental. Já no Senado Federal, a proporcionalidade é semelhante, sendo 70% originários da oposição e 30% de partidos da base[305].

Proporções muito distintas são observadas em projetos que buscam sustar atos de agências reguladoras. Na Câmara dos Deputados, apenas 40% dos projetos têm origem em deputados da oposição, sendo a base governamental responsável pela apresentação de 60% das proposições. No Senado Federal, novamente, 35% são apresentados pela oposição, e 65% pela base.

A diferença do perfil dos autores pode estar relacionada à posição institucional ocupada pelas agências reguladoras, bem como às suas atribuições. Conforme discorrido brevemente nesse trabalho,

305 Quanto a esses dados, é válido mencionar, novamente, a peculiaridade do governo Bolsonaro. Do total de projetos de decreto legislativo que buscam sustar atos editados por um presidente da República, 56,3% dos PDLs na Câmara, e 47,9% dos PDLS no Senado, foram apresentados durante o governo vigente de 2019 a 2022.

essas entidades da administração indireta possuem, em seu regime jurídico, institutos que visam garantir maior autonomia no exercício de suas competências, buscando "isolá-las" da dinâmica política incidente sobre os órgãos de cúpula dos três Poderes. Essa autonomia tem como pressuposto a garantia de maior segurança jurídica aos atos e decisões emanados dessas entidades, o que seria essencial para a devida regulação dos setores econômicos sujeitos a suas normas.

Diante do amplo poder normativo que essas novas entidades da administração indireta brasileira possuem, os impactos que seus atos exercem sobre a economia e a sociedade são consideráveis. Isso, naturalmente, gera reações políticas que podem ser guiadas, sobretudo, pelos interesses dos eleitores sujeitos a esses efeitos. Essa dedução pode ser derivada da frequência de atos de agências reguladoras que são objetos de projetos de decretos legislativos que visam sua sustação, conforme exposto na tabela a seguir.

Tabela 2: Quantidade e proporção de projetos de decreto legislativo que objetivam sustar atos de agências reguladoras

Agência	Câmara		Senado		Soma das Casas	
	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%
ANA	1	0,41%	0	0%	1	0,37%
ANAC	27	11,07%	4	13,79%	31	11,36%
ANATEL	18	7,38%	2	6,9%	20	7,33%
ANCINE	4	1,64%	0	0%	4	1,47%
ANEEL	80	32,79%	7	24,14%	87	31,87%
ANM	6	2,46%	0	0%	6	2,2%
ANP	11	4,51%	2	6,9%	13	4,76%
ANS	44	18,03%	4	13,79%	48	17,58%
ANTAQ	3	1,23%	1	3,45%	4	1,47%
ANTT	13	5,33%	2	6,9%	15	5,49%
ANVISA	37	15,16%	7	24,14%	44	16,12%
TOTAL	**244**	**100%**	**29**	**100%**	**273**	**100%**

Fonte: elaboração própria (base de dados do autor).

Verifica-se que a Aneel e a ANS são as agências cujos atos são mais objeto de tentativas de veto legislativo, seguidas por Anvisa e Anac. Um possível fator explicativo refere-se, justamente, ao impacto que as decisões dessas agências possuem no dia a dia dos consumidores (e, consequentemente, eleitores) de seus serviços regulados. De fato, atos que normatizam o reajuste de tarifas de energia elétrica, ou questões atinentes a planos de saúde, são recorrentemente contestados pelos parlamentares. A lógica que parece incidir sobre esse fenômeno é distinta daquela verificada em relação a atos editados por órgãos pertencentes à cúpula do Poder Executivo, cuja contestação por parlamentares filiados a partidos de oposição é mais frequente. Essa qualidade distintiva pode demonstrar, em termos práticos, a autonomia e o isolamento que as agências reguladoras possuem em relação à dinâmica político-partidária característica das inter-relações entre os Poderes.

3.5. Análise dos atos objeto de controle

Além da avaliação dos autores e dos órgãos editores dos atos objeto de sustação, a pesquisa também procedeu à identificação dos atos sustados, buscando classificá-los de acordo com sua espécie normativa e, também, quanto ao tema objeto de seu conteúdo.

Uma primeira característica observada na análise desses dados refere-se à grande variedade de espécies de atos que os parlamentares federais buscam sustar por meio da apresentação de projetos de decreto legislativo. Apesar de algumas delas serem mais recorrentes (tais como os decretos executivos e regulamentares editados pelo presidente da República, e as portarias e resoluções com origem em ministérios e autarquias), verifica-se, sobretudo na Câmara dos Deputados, uma ampla (e criativa) lista de atos que não se enquadram nas categorias tradicionais. Como exemplo, pode-se citar projetos de decreto legislativo que visam sustar atas de reuniões de diretorias colegiadas de agências reguladoras, acordos internacionais, atos licitatórios, chamadas públicas, editais, autorizações, ofícios circulares, contratos, despachos, guias, leis ordinárias, medidas provisórias, consultas públicas, memorandos, notas técnicas, pareceres, decisões judiciais, processos administrativos, orientações de serviço, entre outros tipos.

Nota-se, na grande maioria desses casos, a tentativa de sustação de atos de efeito concreto, com nenhum teor normativo. Uma quanti-

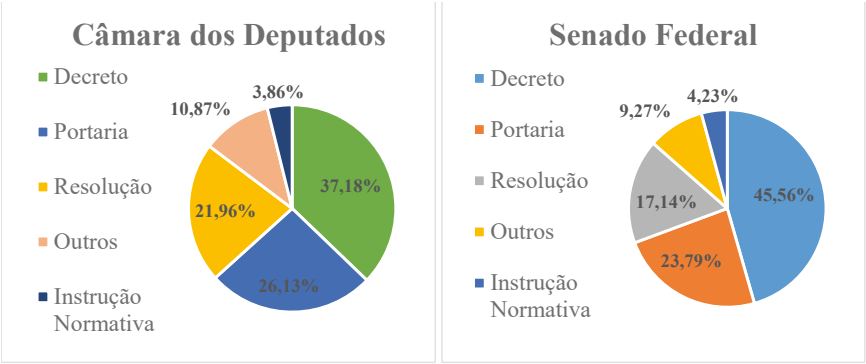
dade considerável de projetos incorre nesse vício, veiculando, como objetos de sustação, atos que não se enquadram nos limites do inciso V do art. 49 da Constituição, nos termos expostos no capítulo anterior. Essas proposições possuem em sua fundamentação, sobretudo, razões de inconveniência e falta de oportunidade do ato atacado, não discorrendo sobre as razões jurídicas que justificam a exorbitância dos limites do poder regulamentar e da delegação legislativa. Como se verá a seguir, muitos dos projetos que se enquadram nesse tipo não têm sua tramitação bem-sucedida, muitas vezes sendo devolvidos liminarmente aos respectivos autores.

Todavia, deve-se novamente levar em consideração que as razões subjacentes à apresentação desses projetos são nomeadamente políticas. Um parlamentar, ao apresentar um projeto de decreto legislativo que visa sustar atos de efeitos concretos, ou mesmo atos atípicos, como um edital, uma nomeação de servidor, ou uma decisão judicial, por exemplo, pode ter, como principal fator ensejador dessa atitude, a demonstração de sua oposição política ao conteúdo do ato objeto de sustação. Mesmo ciente de que o projeto de decreto legislativo desborda dos limites da competência exclusiva do Congresso Nacional, incorrendo, portanto, em vício de inconstitucionalidade, o parlamentar apresenta-o por razões de *accountability* perante seu eleitorado, tornando pública sua contrariedade à matéria. Essa característica pode ser verificada, sobretudo, em projetos de decreto legislativo que buscam sustar decretos que homologam a demarcação de terras para reservas indígenas. Como pode ser observado na planilha que contém a relação completa de projetos de decreto legislativo, vários são os projetos que pretendem sustar esses atos editados pelo presidente da República, cujo conteúdo normativo é mínimo, podendo ser enquadrados no conceito de atos de efeitos concretos. Ao observar-se a autoria dessas proposições, verifica-se que grande parte é apresentada por parlamentares pertencentes à unidade da Federação onde a terra indígena está sendo demarcada, transparecendo o uso do projeto de decreto legislativo como instrumento de exposição de oposição política específica a essa matéria.

Feitas essas considerações, aqui é válida também a ressalva exposta na seção acima. Mais de um ato pode ser objeto da mesma proposição legislativa, portanto sua comparação deve-se dar de forma proporcional, não refletindo a quantidade exata de proposições apresentadas. Assim, a seguir são expostas as proporções de atos obje-

tos dos projetos de decreto legislativo classificados de acordo com sua natureza jurídica. Optou-se por segregar os tipos "decreto", "portaria", "resolução" e "instrução normativa", visto serem essas as espécies autônomas mais recorrentes. Os demais atos que não se enquadram numa dessas quatro categorias (editais, pareceres, decisões judiciais, notas técnicas, despachos, atos legislativos etc.) foram classificados na categoria "outros". Os dados podem ser sumarizados nos seguintes gráficos.

Gráfico 11: Proporção das categorias de atos objetos de sustação por projetos de decreto legislativo apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.



Fonte: elaboração própria (base de dados do autor).

Como resultado da proporcionalidade dos órgãos editores, verifica-se também que a maioria dos atos objetos de sustação são os decretos, atos privativos do chefe do Poder Executivo. Apesar de serem maioria, nem sempre seu conteúdo enquadra-se nos limites da competência sustatória prevista no inciso V do art. 49 da Constituição, visto que nem todos são decretos regulamentares. Conforme mencionado acima, é considerável o número de projetos de decreto legislativo que visam a sustação de atos editados pelo presidente da República que possuem efeitos concretos, tais como, novamente, aqueles que homologam a demarcação de terras indígenas, aqueles que nomeiam membros para composição de conselhos e demais órgãos da administração pública, aqueles que concedem indulto ou graça a determinados cidadãos[306], entre outros.

306 Como exemplo, pode-se citar os 11 projetos de Decreto Legislativo que têm como objetivo sustar o Decreto do presidente da República de 21 de abril de 2022, que concedeu indulto individual ao então deputado federal Daniel Silveira.

No entanto, verifica-se que mais da metade dos projetos apresentados em ambas as Casas se refere a atos editados por autoridades distintas do presidente da República e que não se enquadram na espécie normativa do decreto, que dá efetividade à competência prevista no inciso IV do art. 84 da Constituição. De fato, como exposto no decorrer deste trabalho, com a descentralização da função normativa, a produção de atos que veiculam normas jurídicas passou a ser exercida por diversos órgãos de naturezas distintas e pertencentes a diferentes departamentos estatais estranhos ao Poder Legislativo. A quantidade exorbitante de temas e matérias que passaram a ser normatizados reflete-se na variedade de projetos de decreto legislativo que buscam sustar seus efeitos do ordenamento jurídico. Esse é um fator que demonstra a necessidade de reinterpretação da competência prevista no inciso V do art. 49 da Constituição, a fim de que o Poder Legislativo exerça a atribuição que lhe foi conferida pelo constituinte com o intuito de valorizar e dar primazia à competência legislativa do Parlamento, como exposto na descrição da formação histórica do dispositivo no segundo capítulo deste trabalho. De fato, caso fosse adotada a interpretação restritiva da doutrina clássica, que afirma que somente são suscetíveis de serem objeto de sustação os atos editados pela chefia do Poder Executivo, mais da metade dos projetos de decreto legislativo apresentados até o final de 2022 seriam inconstitucionais.

Além da proporção das espécies de atos objeto de sustação, mostra-se relevante expor a proporcionalidade das áreas temáticas relativas ao seu conteúdo. Com isso, pode-se observar quais assuntos ínsitos à governabilidade são mais propensos à contestação por parlamentares pertencentes a ambas as Casas do Congresso Nacional. É necessário ressaltar que a classificação por assunto carrega um certo teor de subjetividade, visto que foi realizada por meio da interpretação do conteúdo preponderante veiculado em cada ato, bem como por meio da leitura da indexação das proposições feita pelas Secretarias-Gerais da Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O mesmo pode ser dito em relação à categorização dos assuntos em si, que foi feita com base nessa indexação e na divisão administrativa do Poder Executivo, chegando-se à quantidade de 25 áreas temáticas.

Além dessa categorização, para melhor análise da dinâmica política típica dessa relação entre Poderes, pode-se dividir os projetos relativos a cada assunto entre aqueles apresentados por parlamenta-

res filiados a partidos de oposição e da coalizão governamental, verificando-se assim quais áreas temáticas são mais contestadas por cada espectro político. Os dados podem ser sumarizados na tabela abaixo, que soma os projetos apresentados na Câmara e no Senado.

Tabela 3: Quantidade e proporção por área temática e posição em relação ao governo de projetos de decreto legislativo apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Assunto	Total	%	Base	%	Oposição	%
Acesso à Informação Dados Pessoais	29	1,00%	8	27,59%	21	72,41%
Agricultura	77	2,65%	28	36,36%	48	62,34%
Combustíveis	35	1,20%	23	65,71%	12	34,29%
Comunicações	55	1,89%	20	36,36%	35	63,64%
Cultura	38	1,31%	10	26,32%	28	73,68%
Demarcação de Terras/Desapropriação	138	4,75%	98	71,01%	39	28,26%
Desestatização	179	6,16%	20	11,17%	158	88,27%
Direito do Consumidor	49	1,69%	34	69,39%	15	30,61%
Direitos Humanos	147	5,06%	52	35,37%	95	64,63%
Educação	173	5,95%	36	20,81%	136	78,61%
Eleitoral	20	0,69%	16	80,00%	4	20,00%
Energia Elétrica	132	4,54%	79	59,85%	52	39,39%
Financeiro	98	3,37%	55	56,12%	42	42,86%

Assunto (cont.)	Total	%	Base	%	Oposição	%
Indulto/Graça/ Anistia	17	0,58%	5	29,41%	12	70,59%
Meio Ambiente	164	5,64%	42	25,61%	121	73,78%
Mineração	47	1,62%	11	23,40%	35	74,47%
Nomeação de Servidores/ Premiações	22	0,76%	6	27,27%	16	72,73%
Orçamento Público/Finanças Públicas	112	3,85%	42	37,50%	70	62,50%
Organização da Administração Pública	321	11,05%	76	23,68%	244	76,01%
Relações Internacionais	40	1,38%	7	17,50%	33	82,50%
Saúde	247	8,50%	106	42,91%	141	57,09%
Segurança Pública	206	7,09%	31	15,05%	174	84,47%
Trabalhista/ Previdenciário	268	9,22%	91	33,96%	176	65,67%
Trânsito/ Transporte	146	5,02%	98	67,12%	47	32,19%
Tributário	146	5,02%	71	48,63%	74	50,68%

Fonte: elaboração própria (base de dados do autor).

A tabela acima demonstra que a área temática "organização da Administração Pública"[307] é a mais suscetível de ser contestada

307 Essa categoria representa um conteúdo residual de temas que não se enquadram nas outras 24. Destaca-se, entre os atos nela enquadrados, aqueles relativos à vinculação

por projetos de decreto legislativo apresentados em ambas as Casas, seguida por atos que veiculam conteúdos relativos aos temas trabalhistas e previdenciários e, em terceiro lugar, os atos da área da saúde[308].

Na divisão pela origem parlamentar[309], verifica-se que o tema proporcionalmente mais contestado por parlamentares da oposição é o da desestatização, seguida pela segurança pública. Além do fator de relação entre oposição e governo, a grande presença de parlamentares da oposição nesses temas também deve ser ponderada pelo aspecto ideológico dos autores. De fato, atos de desestatização e de segurança pública foram predominantemente contestados nos períodos em que os partidos pertences ao espectro político da esquerda (ou estatista) ocupavam o lugar da oposição aos governos então vigentes. O mesmo pode ser inferido para as áreas de meio ambiente e educação.

Já no que se refere às áreas temáticas mais contestadas por parlamentares filiados a partidos pertencentes à coalizão governamental, em primeiro lugar destaca-se a área eleitoral, cujos atos se referem a resoluções editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, atos normativos insuscetíveis de sustação de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal citada no capítulo anterior. Em seguida, estão os atos que procedem à homologação de demarcação de terras indígenas ou à desapropriação para fins de reforma agrária. Em terceiro lugar, está a área temática de Direito do Consumidor, o que pode estar relacionado ao impacto eleitoral dos atos regulamentares que veiculam esse tipo de conteúdo.

Em conclusão a esta seção, para melhor avaliação da evolução dos atos e das áreas temáticas objetos dos projetos de decreto legislativo no decorrer dos governos pós-Constituição de 1988, pode-se identificar quais assuntos foram mais recorrentes de contestação por governo, bem como quais atos específicos foram objeto da maior quantidade de projetos de decreto legislativo em cada mandato presidencial. Esses dados podem ser resumidos por meio da tabela abaixo.

---

e regulação de órgãos da administração pública, bem como regulação de procedimentos administrativos e de serviços públicos.

308 Uma das possíveis razões dessa quantidade elevada foi a pandemia de COVID-19, bem como a relevância da área perante o eleitorado.

309 Nessa divisão, em algumas áreas, a somatória de base e oposição não resulta em 100%, isso em função de, na quantidade total de PDLs daquela área, existirem alguns apresentados por órgãos institucionais – tais como as comissões –, que não foram enquadrados em nenhuma das categorias.

Tabela 4: Áreas temáticas e atos objetos do maior número de projetos de decreto legislativo apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal por governo.

Governo	Área temática mais objeto de PDLs	Ato objeto de maior n. de PDLs		
		Espécie	Órgão editor	Área temática
Bolsonaro	Segurança Pública	Decreto n. 9.785, de 7 de maio de 2019, que regulamentava a Lei n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas.	Presidência da República	Segurança Pública
Temer	Trabalhista / Previdenciário	Portaria n. 1.129/2017, que dispunha sobre os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho.	Ministério do Trabalho	Trabalhista / Previdenciário

Governo	Área temática mais objeto de PDLs	Ato objeto de maior n. de PDLs		
		Espécie	Órgão editor	Área temática
Dilma II	Organização da Administração Pública	Decreto n. 8.515/2015, que delegava competência ao Ministro de Estado da Defesa para a edição de atos relativos a pessoal militar.	Presidência da República	Organização da Administração Pública
Dilma I	Trabalhista / Previdenciário	Portaria n. 1.253/2013, que alterava atributos de procedimentos na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde, criando regra que condiciona o pagamento de mamografia bilateral de rastreamento à sua realização em pessoa com idade entre 50 e 69 anos de idade	Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde	Saúde
Lula II	Demarcação de terras / Desapropriação	Decreto n. 7.037/2009, que aprovava o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências.	Presidência da República	Direitos Humanos

Governo	Área temática mais objeto de PDLs	Ato objeto de maior n. de PDLs		
		Espécie	Órgão editor	Área temática
Lula I	Orçamento Público / Finanças Públicas	Decreto de 15 de abril de 2005, sem número, que homologava a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, no estado de Roraima.	Presidência da República	Demarcação de terras / Desapropriação
FHC II	Trabalhista / Previdenciário	Decreto n. 3.721/2001, que recomendava o aumento do limite de idade de forma progressiva, no caso de participante de fundo de pensão com plano de contribuição definida e dispõe que a progressão continuará até 2020 atingindo o limite de 65 anos, limitando a idade mínima para aposentadoria especial.	Presidência da República	Trabalhista / Previdenciário

Governo	Área temática mais objeto de PDLs	Ato objeto de maior n. de PDLs		
		Espécie	Órgão editor	Área temática
FHC I	Financeiro; e Trabalhista / Previdenciário	Decreto n. 1.510/1995, que dispunha sobre a privatização da Companhia Vale do Rio Doce; e Decreto n. 1.480/1995, que dispunha sobre os procedimentos a serem adotados em casos de paralisações dos serviços públicos federais	Presidência da República	Desestatização; e Trabalhista / Previdenciário
Itamar	Financeiro	Portaria n. 655/1993, que dispunha sobre parcelamento de débitos relativos à contribuição para o financiamento da seguridade social; e Portaria n. 387/1993, que disciplinava a retenção, a conversão e o recolhimento de IPMF, instituído pela Lei Complementar n. 77/1993, igualando as instituições bancárias no que se refere à conversão em UFIR.	Ministério da Fazenda	Tributário

Governo	Área temática mais objeto de PDLs	Ato objeto de maior n. de PDLs		
		Espécie	Órgão editor	Área temática
Collor	Trabalhista / Previdenciário	Decreto n. 430/1992, que determinava que os pagamentos devidos pela Fazenda Pública Federal, Estadual ou Municipal e pelas autarquias e fundações públicas far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios judiciários e à conta do respectivo crédito.	Presidência da República	Orçamento Público / Finanças Públicas
Sarney	Desestatização; e Organização da Administração Pública	Decreto n. 97.455/1989, que dispunha sobre a alienação das ações representativas da participação da União no capital social da Companhia Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras – CAEEB.	Presidência da República	Desestatização

Fonte: elaboração própria (base de dados do autor).

Por meio da tabela acima, verifica-se que nem sempre a área temática mais suscetível de tentativas de sustação por governo corresponde àquela relativa ao ato objeto do maior número de projetos de decreto legislativo apresentados no Poder Legislativo federal. Ademais, conforme será melhor analisado nas seções seguintes, a quantidade de projetos que buscam sustar o mesmo ato pode se mostrar fator determinante na efetividade do controle parlamentar. Isso porque, tanto o ato mais contestado no governo Dilma I (Portaria n. 1.253/2013) quanto o no governo Collor (Decreto n. 430/1992) foram efetivamente sustados por decretos legislativos que completaram seu processo legislativo em ambas as Casas do Congresso Nacional. Por sua vez, alguns dos atos mais contestados também foram alterados ou revogados pelo Poder Executivo antes da conclusão da tramitação dos projetos de decreto legislativo sustatórios (como é o caso do Decreto n. 9.785/2019 e da Portaria n. 1.129/2017, abordados nos estudos de caso a seguir), fato que pode ser resultado da pressão política advinda das várias tentativas de exercício dessa competência exclusiva.

3.6. Análise da tramitação dos projetos de decreto legislativo

Uma última variável que pode representar um importante fator explicativo da forma de exercício da competência exclusiva prevista no inciso V do art. 49 da Constituição refere-se à tramitação dos projetos de decreto legislativo em cada uma das Casas do Congresso Nacional.

No capítulo anterior, foi exposta uma descrição detalhada dos procedimentos constitucionais e regimentais concernentes ao processo legislativo dessas espécies de proposições. Para avaliar os principais caminhos e obstáculos existentes na tramitação dos projetos, pode-se identificar as etapas percorridas e enquadrá-las em algumas fases que são comuns a ambas as Casas. Tomando como base a doutrina de José Afonso da Silva, optou-se por definir como categorias relativas às fases de tramitação as seguintes: fase introdutória, que concerne às etapas preliminares de tramitação antes do despacho da matéria ao exame das comissões, tais como o protocolo do projeto nas respectivas Secretarias-Gerais da Mesa, a verificação de sua conformidade regimental e constitucional e a análise de sua prejudicialidade; fase de exame das comissões, que concerne às etapas seguintes à definição do despacho pelo respectivo presidente e se refere à análise das matérias pelas co-

missões, as quais emitirão seus pareceres (de forma sucessiva) favoráveis ou contrários ao conteúdo veiculado no projeto de decreto legislativo; fase de possibilidade de deliberação pelo Plenário, que é a etapa seguinte à tramitação das matérias nas comissões, referindo-se àquelas que estão prontas para serem deliberadas pelo órgão máximo das Casas, seja porque já instruídas pelas comissões, seja devido à aprovação de um requerimento de urgência; fase de efetiva deliberação pelo Plenário, que concerne às matérias que foram incluídas na Ordem do Dia e tiveram sua deliberação concluída no Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

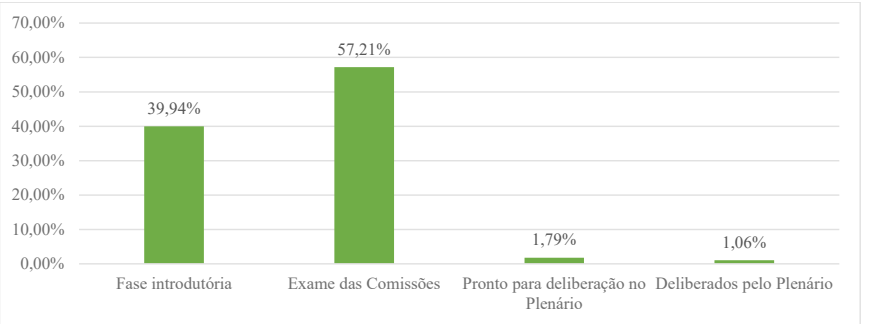
Em cada projeto da amostra da pesquisa, verificou-se qual foi a etapa mais avançada de tramitação que ele alcançou, enquadrando-a numa das quatro fases mencionadas. Aqui, vale observar que muitas das matérias selecionadas na amostra já tiveram seu arquivamento definitivo. Porém, para melhor avaliar o exercício dessa competência congressual, não se procedeu a uma diferenciação entre matérias arquivadas e matérias que continuam em tramitação, mas sim a uma categorização da fase de tramitação na qual atualmente se encontra a matéria, ou à que chegou antes de seu arquivamento.

Deve-se fazer também uma ressalva necessária quanto ao instituto de tramitação conjunta. Conforme explicado no capítulo anterior, muitos dos projetos de decreto legislativo que buscam sustar o mesmo ato tramitam de forma apensada, alcançando de forma conjunta as mesmas fases de tramitação. Por tramitarem "em bloco", pode-se ter um viés de proporcionalidade na categorização das fases de tramitação, sobretudo quando são muitos os projetos que tramitam de forma apensada. A fim de evitar esses vieses, optou-se por, nesses casos, considerar somente a proposição principal nessa análise, ou seja, os projetos com tramitação conjunta foram contabilizados de forma unitária. Logo, a quantidade categorizada em cada uma das quatro fases não corresponde ao número total de projetos, sendo excluídos aqueles apensados a outras proposições.

Por fim, deve-se mencionar também que a fase em que se encontra a tramitação de um projeto é dinâmica e varia no decorrer do tempo, a depender da velocidade de tramitação da matéria. Assim, para fins desta pesquisa, a fase de tramitação de cada projeto é considerada aquela exposta nos respectivos sistemas legislativos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na data de 10 de novembro de 2023.

Feitas essas observações, segue abaixo a distribuição dos projetos, com origem na Câmara dos Deputados, de acordo com a fase de tramitação que se encontrava (ou a que se chegou) nessa data.

Gráfico 12: Proporção das fases de tramitação alcançadas pelos projetos de decreto legislativo apresentados na Câmara dos Deputados.



Fonte: elaboração própria (base de dados do autor).

Analisando o gráfico, verifica-se que na Câmara dos Deputados existem dois grandes "gargalos" na tramitação dos projetos de decreto legislativo apresentados nesta Casa. O primeiro deles refere-se à fase introdutória, na qual aproximadamente 40% dos projetos se encontravam ou dela não avançaram. Entrando em detalhes na tramitação dessas proposições, verifica-se que, desse total de projetos, quase 35% ainda aguardava definição de despacho pelo presidente da Casa. Ressalte-se que, nesse percentual, há somente projetos apresentados entre os anos de 2019 e 2022. Além disso, 10,35% desse conjunto de projetos foi retirado pelos respectivos autores antes de avançarem na sua tramitação. Conforme inferido no capítulo anterior, isso pode se dar por diferentes razões, que incluem negociações políticas com o governo, correções de erros técnicos ou mesmo uma inconveniência política superveniente. Ademais, 27% desse rol de projetos foi declarado prejudicado pela Presidência da Câmara antes que fossem despachados às comissões. Os motivos são variados, mas geralmente concernem a alteração ou revogação do ato objeto de sustação ou o exaurimento da produção de seus efeitos.

Um fator peculiar à Câmara dos Deputados é a relevante quantidade de projetos de decreto legislativo que são devolvidos aos auto-

res com fundamento no art. 137, § 1º, do RICD, descrito no capítulo anterior. Com efeito, 27,65% dos projetos que não avançaram da fase introdutória são devolvidos aos autores (o que corresponde a 11,06% do total de projetos apresentados). Essa é uma filtragem procedida pela Presidência, auxiliada pela Secretaria-Geral da Mesa da Casa, que possui significativos impactos no exercício do controle congressual de sustação de atos editados pelo Poder Executivo. Esse filtro aplica-se, sobretudo, a projetos que buscam sustar atos de efeitos concretos, atos editados pelo Poder Judiciário, ou mesmo atos não identificados com precisão no conteúdo normativo da proposição. Como se descreveu acima, é variado o rol de atos que são objeto de projetos de decreto legislativo apresentados por deputados, os quais, muitas vezes, desbordam dos limites previstos no inciso V do art. 49 da Constituição. Assim, a Câmara dos Deputados, nesse momento inicial do processo legislativo, exerce um controle de conformidade constitucional relevante sobre as tentativas de uso da competência sustatória, evitando-se, com isso, a tramitação desnecessária de proposições evidentemente inconstitucionais.

O segundo gargalo concerne à fase de exame das matérias pelas comissões. De fato, por ser a fase mais longa de tramitação, é a mais recorrente na análise das etapas alcançadas no percurso dos projetos. Assim, 57,21% do total de proposições apresentadas na Câmara dos Deputados encontrava-se (ou findara-se) nessa fase.

Desse total de matérias que foram submetidas ao exame de comissões, 52,25% não haviam recebido qualquer parecer, encontrando-se tramitando ainda na primeira (ou única) comissão do despacho. Além disso, 13,87% das matérias que estavam nessa fase foram declaradas prejudicadas no seu decurso, sendo arquivadas sumariamente antes de sua conclusão. Logo, desse total de projetos, apenas 33,88% haviam recebido algum parecer e não haviam sido declarados prejudicados.

Analisando a quantidade de pareceres aprovados nas comissões, encontram-se dados interessantes. Dentre as matérias que tiveram algum parecer aprovado em sua tramitação, a maioria (52,38%) obteve somente pareceres contrários, enquanto o restante ou obteve somente pareceres favoráveis (40,17%) ou obteve pareceres discordantes – favoráveis e contrários (7,45%). Isso pode representar um importante aspecto do controle intraorgânico dessa competência sustatória empreendido dentro da instituição.

De fato, a fase de exame pelas comissões constitui relevante instrumento balizador dos limites incidentes sobre o poder de sustação congressual de atos editados pelo Poder Executivo. Como mencionado anteriormente, muitos projetos de decreto legislativo não expõem de forma precisa a exorbitância do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa dos atos objetos de sustação, fundamentando seus projetos, muitas vezes, com argumentos centrados na inconveniência do ato ou na sua contrariedade em relação ao mérito. Já no âmbito das comissões, por meio de seus pareceres, desenvolve-se de forma mais pormenorizada a análise congressual da exorbitância. É comum verificar-se, nos pareceres, uma discussão mais aprofundada acerca do enquadramento ou não do ato objeto de sustação a suas leis fundamentadoras, concluindo-se pela sua exorbitância ou conformidade legal.

Esse "controle do controle" efetivado pelas comissões exerce, assim, importante papel sobre o uso da competência prevista no inciso V do art. 49 da Constituição. Além da análise empreendida, esses órgãos também podem ser utilizados como instrumentos de contenção da oposição política ao governo. De fato, o considerável número de pareceres contrários aprovados por esses colegiados pode representar um manejo e um controle efetivo da coalizão governamental, cujos parlamentares, quando designados relatores das matérias, buscam conter as tentativas de sustação de atos do governo que sustentam.

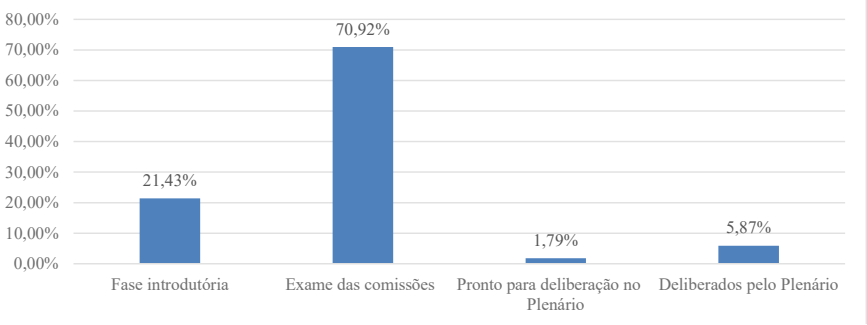
Superados esses gargalos, somente 1,79% do total das matérias apresentadas chegou até a fase de deliberação do Plenário, ficando aguardando a sua inclusão em pauta. Dessas, 34,4% foram objeto de aprovação de requerimento de urgência, não sendo submetidas, consequentemente, ao exame das comissões. O restante (65,6%) teve sua tramitação completada nas comissões, ficando em condição de serem incluídas na pauta sem a necessidade de aprovação de um requerimento de urgência, porém não foram deliberadas pelo Plenário.

Por fim, apenas 1,06% do total de matérias apresentadas na Câmara dos Deputados, como Casa Iniciadora, foi aprovado pelo seu Plenário. Desse total, 78,95% foram aprovados por meio da deliberação preliminar de um requerimento de urgência, 10,53% foram aprovados em rito ordinário (tramitando em todas as comissões) e 10,53% foram rejeitados. Nesse ponto, é válido novamente mencionar que a efetivação desse controle congressual por meio da aprovação de projetos de

decreto legislativo depende, na quase totalidade das vezes, da apresentação e da aprovação de um requerimento de urgência A superação da fase de exame das comissões, com a instrução direta em Plenário, mostra-se, assim, um fator essencial para o sucesso na efetivação do controle. Isso se reflete, obviamente, no tempo de tramitação dos projetos. De fato, o tempo médio de tramitação das proposições que foram deliberadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados foi de 311 dias transcorridos entre o protocolo do projeto e sua aprovação pelo Plenário[310].

Descrito o cenário encontrado nas proposições apresentadas na Câmara dos Deputados, segue abaixo a distribuição dos projetos apresentados no Senado Federal.

Gráfico 13: Proporção das fases de tramitação alcançadas pelos projetos de decreto legislativo apresentados no Senado Federal.



Fonte: elaboração própria (base de dados do autor).

Analisando-se o gráfico, pode-se verificar que os mesmos "gargalos" de tramitação referentes à fase introdutória e à de exame das comissões também estão presentes no Senado, porém em intensidade proporcional distinta daquela observada na Câmara dos Deputados.

No Senado Federal, dentre os 21,43% dos projetos que não avançaram além da fase introdutória, 72,6% foram declarados prejudicados antes de seu despacho às comissões, enquanto 27,4% foram

310 A variação da quantidade de dias é grande entre os projetos. O mais rápido foi deliberado no mesmo dia de sua apresentação (PDL 87/2020), enquanto o mais lento foi deliberado 1142 dias após sua apresentação (PDC 956/2018).

retirados pelos autores. Nesta Casa, não se observa a utilização da impugnação preliminar dos projetos considerados inconstitucionais ou antirregimentais, competência do presidente do Senado Federal prevista no inciso XI do art. 48 do RISF. De fato, a Casa Alta da República não exerce um efetivo controle preliminar dos projetos apresentados em seu âmbito, conferindo essa função às comissões.

Novamente, observa-se que pouco mais de dois terços dos projetos apresentados não superam a fase de exame das comissões, fenômeno semelhante ao verificado na Câmara dos Deputados, cujas razões ensejadoras são praticamente as mesmas. Porém, um relevante fator diferenciador da dinâmica política e do processo legislativo das duas Casas concerne à quantidade de pareceres aprovados nesses órgãos. Dentre os projetos que alcançaram a fase de exame das comissões (o que representa 70,92% do total de projetos apresentados), 90,29% sequer tiveram um parecer aprovado em algum desses colegiados (conforme mencionado acima, até 2021 a quase totalidade desses projetos de decreto legislativo eram despachados somente à CCJ). Além disso, 1,08% foi despachado às comissões e declarado prejudicado em seu curso.

Logo, apenas 8,63% das matérias cuja fase de tramitação encontrava-se sob exame das comissões do Senado tiveram um parecer aprovado. Desse rol de matérias, 41,7% tiveram um ou mais pareceres contrários (dois desses projetos tiveram seu parecer pela inconstitucionalidade aprovado nos termos do art. 101 do RISF), 12,5% um ou mais pareceres favoráveis, 4,2% tiveram pareceres discordantes e 41,7% tiveram aprovados pareceres que declaravam a prejudicialidade da proposição.

Mesmo com a baixa quantidade de pareceres aprovados, verifica-se aqui, novamente, a relevante proporção de pareceres contrários aprovados nas comissões, o que demonstra, novamente, o seu relevante papel no controle do uso da competência sustatória pelos senadores.

Do conjunto de 7 projetos que chegaram à fase de poderem ser incluídos na Ordem do Dia de uma sessão deliberativa do Plenário, o que representa 1,79% do total, um teve parecer contrário da CCJ e foi objeto de recurso para sua submissão à deliberação do Plenário, um foi prejudicado quando se encontrava nessa fase, um teve como auto-

ria uma comissão permanente da Casa (Comissão do Meio Ambiente – projetos de autoria de comissão são considerados instruídos e, com sua apresentação, já estão em condições de deliberação pelo Plenário) e quatro tiveram pareceres aprovados nas comissões e, uma vez que já se encontravam instruídos, estavam aguardando sua deliberação.

Uma característica diferenciadora do Senado é que uma proporção maior dos projetos apresentados em seu âmbito é submetida à deliberação do Plenário. Enquanto nesta Casa, 5,87% do total de projetos foi deliberado pelo Plenário, na Câmara dos Deputados esse índice se reduz para 1,06%, o que pode representar uma postura mais ativa da Câmara Alta no exercício dessa competência exclusiva do Congresso Nacional. Das 23 oportunidades[311] que matérias foram submetidas à deliberação do Plenário, 13 (56,52%) foram por meio da aprovação de um requerimento de urgência, o que demonstra que, na tramitação das matérias na Câmara Alta, o uso desse regime especial de tramitação é menos recorrente que o observado na Câmara dos Deputados. Isso se dá, provavelmente, devido à tramitação mais curta desses projetos nessa Casa, visto que, em sua maioria, são despachados a apenas uma comissão, tornando mais célere a fase de exame pelas comissões. Em relação ao tempo médio de tramitação dos projetos aprovados pelo Plenário dessa Casa, o número de dias transcorridos entre a apresentação do projeto e sua deliberação no Plenário é de 306 dias, média próxima à observada na Câmara dos Deputados.

Os dados expostos acima referem-se aos projetos com origem em cada Casa. Porém, pode-se analisar também a tramitação das proposições quando submetidas à revisão da outra Casa. Iniciando-se com os projetos que tiveram o Senado Federal como Casa Iniciadora e foram submetidos à revisão da Câmara dos Deputados (totalizando 22 matérias), observa-se que apenas quatro foram submetidos à deliberação do Plenário da Câmara (sendo todos aprovados), o que representa apenas 18,18% desse total. Além disso, cinco (22,72%) foram declarados prejudicados, dois (9%) encontravam-se prontos para pauta no Plenário, e 11 (50,1%) chegaram até a fase de exame pelas

311 Apesar de o Plenário do Senado Federal ter aprovado 22 projetos de decreto legislativo, um deles foi submetido à deliberação do Plenário por duas vezes. Trata-se do Projeto de Decreto Legislativo n. 1/1.997, cuja Casa Iniciadora foi o Senado. Ao ser enviado à Câmara, esta aprovou o projeto com emendas, razão pela qual a matéria retornou ao Senado, que submeteu as emendas à deliberação de seu Plenário e as rejeitou.

comissões, sendo que três destes tiveram um ou mais pareces contrários, cinco tiveram pareceres favoráveis e três não tiveram qualquer parecer aprovado.

Em relação aos projetos submetidos à revisão do Senado Federal, foram 17 as matérias aprovadas pelo Plenário da Câmara como Casa Iniciadora. Desse conjunto, sete (41,2%) foram submetidas à deliberação do Plenário do Senado, sendo todas aprovadas. Ademais, duas (11,8%) foram declaradas prejudicadas em seu curso, e dez (47%) alcançaram a fase de exame pelas comissões, sendo que, destas, apenas duas tiveram pareceres aprovados, sendo um deles pela prejudicialidade.

De fato, avaliando-se especificamente a tramitação de projetos de decreto legislativo que visam sustar atos da administração pública, verifica-se que, embora o Senado Federal exerça mais ativamente essa prerrogativa, aprovando uma maior quantidade de projetos em seu Plenário, a Câmara dos Deputados apenas chancelou 18,18% dessas matérias, enquanto que o Senado Federal aprovou 41,2% das matérias originárias da Câmara.

O regime bicameral de tramitação, como se pode perceber, representa importante mecanismo de controle do exercício dessa prerrogativa do Congresso Nacional. Conforme o sistema constitucional de divisão de poderes preconizado por Loewenstein, o Legislativo deve estar fracionado em duas corporações que se fiscalizam e controlam mutuamente, estruturando-se de forma bicameral. De fato, para o autor, a existência de uma segunda Casa Legislativa pode evitar excessos provenientes de maiorias eventuais, o que resulta na melhoria da qualidade legislativa e no aprimoramento da função legiferante[312].

Como conclusão desta seção, faz-se necessário expor, de forma sucinta, os 11 casos em que, até o momento, o Congresso Nacional de fato sustou atos editados pela administração pública, promovendo a promulgação do decreto legislativo que teve seu ciclo de tramitação concluído, o que se fará por meio da seguinte tabela.

312 LOEWENSTEIN, Karl. Op. cit. p. 177-182.

Tabela 5: Decretos Legislativos promulgados que sustam atos editados pela administração pública.

Decreto Legislativo (DL)	Autor do PDL	Objeto da sustação	Órgão editor	Governo
DL n. 3/1989	Sen. Maurício Côrrea (PDT/DF) – Oposição	Art. 1º e seus incisos, do Decreto n. 97.455, de 15 de janeiro de 1989, cujos dispositivos dissolvem a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER, a Empresa Brasileira de transportes urbanos – EBTU, e a Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte – GEIPOT.	Presidência da República	Sarney
DL n. 3/1992	Dep. Miro Teixeira (PDT/RJ) – Oposição	Decreto n. 430/1992, que dispõe que os pagamentos devidos pela Fazenda Pública Federal, Estadual ou Municipal e pelas autarquias e fundações públicas far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios judiciários e à conta do respectivo crédito.	Presidência da República	Collor

Decreto Legislativo (DL) (cont.)	Autor do PDL	Objeto da sustação	Órgão editor	Governo
DL n. 207/2002	Comissão Especial do Senado Federal	Nota Conjur-Minfra n. 24/1992, aprovada pelo Senhor Presidente da República, segundo despacho publicado em 24 de março de 1992, na Exposição de Motivos n. 19/1992, do Ministro de Estado da Infraestrutura (dispunha sobre a titularidade de direitos sobre a área do Garimpo de Serra Pelada).	Consultoria Jurídica do Ministério da Infraestrutura	FHC I
DL n. 424/2013	Sen. Eduardo Lopes (REP/RJ) – Base	Resolução n. 23.389, de 9 de abril de 2013, do Tribunal Superior Eleitoral, que dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmaras Legislativas para as eleições de 2014.	Tribunal Superior Eleitoral	Dilma I

Decreto Legislativo (DL (cont.))	Autor do PDL	Objeto da sustação	Órgão editor	Governo
DL n. 273/2014	Dep. Beto Albuquerque (PSBRS) – Base	Resolução – RDC n. 52, de 6 de outubro de 2011, da Anvisa, que dispõe sobre a proibição do uso das substâncias anfepramona, femproporex e mazindol, seus sais e isômeros, bem como intermediários e medidas de controle da prescrição e dispensação de medicamentos que contenham a substância sibutramina, seus sais e isômeros, bem como intermediários.	Anvisa	Dilma I
DL n. 293/2015	Dep. Silas Câmara (PSD/AM) – Base	Portaria Interministerial n. 192, de 5 de outubro de 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente, que suspendeu por 120 dias o período de seguro defeso.	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério do Meio Ambiente	Dilma II

Decreto Legislativo (DL) (cont.)	Autor do PDL	Objeto da sustação	Órgão editor	Governo
DL n. 177/2017	Dep. Carmen Zanotto (PPS/SC) – Oposição	Portaria n. 1.253/2013, que altera atributos de procedimentos na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde, criando regra que condiciona o pagamento de mamografia bilateral de rastreamento à sua realização em pessoa com idade entre 50 e 69 anos de idade.	Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde	Dilma I
DL n. 170/2018	Sen. Cássio Cunha Lima (PSDB/PB) – Base	Portaria Interministerial MDIC-MMA n. 78, de 29 de dezembro de 2017, que "Estabelece normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento pesqueiro em águas continentais na região hidrográfica do Atlântico Nordeste Oriental".	Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior; e Ministério do Meio Ambiente	Temer

Decreto Legislativo (DL) (cont.)	Autor do PDL	Objeto da sustação	Órgão editor	Governo
DL n. 25/2021	Dep. Lucas Vergílio (SD/GO) – Base	Art. 38 da Portaria GM/SM n. 1.263, de 18 de junho de 2021, que dispõe sobre a aplicação de emendas parlamentares que adicionarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), para a realização de transferências do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios, no exercício de 2021.	Ministério da Saúde	Bolsonaro
DL n. 26/2021	Dep. Érika Kokay (PT/DF) – Oposição	Resolução n. 23, de 18 de janeiro de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que estabelece "diretrizes e parâmetros para o custeio das empresas estatais federais sobre benefícios de assistência à saúde aos empregados".	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Temer

Decreto Legislativo (DL) (cont.)	Autor do PDL	Objeto da sustação	Órgão editor	Governo
DL n. 79/2022	Dep. Afonso Florence (PT/BA) – Oposição	Portaria n. 377, de 8 de julho de 2020, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, que "Estabelece prazos para a definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores".	Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia	Bolsonaro

Fonte: elaboração própria (base de dados do autor).

Como pode ser verificado por meio da tabela acima, dos 11 projetos de decreto legislativo que tiveram sua tramitação concluída no Poder Legislativo federal, sete deles tiveram a Câmara dos Deputados como Casa Iniciadora. O tempo médio de tramitação dos projetos de decreto legislativo representantes desse conjunto foi de 554 dias, média acima do tempo de deliberação do conjunto total de matérias apreciadas pelo Plenário de cada Casa. Ademais, apesar de o governo Bolsonaro ser objeto de mais de 50% das proposições apresentadas, os governos Dilma I, Temer e Bolsonaro empatam no número de atos sustados pela promulgação de decretos legislativos, com dois decretos cada (excluiu-se, desse cômputo, o Decreto Legislativo n. 424/2013, pelo fato de o ato objeto de sustação ter sido editado por um órgão

do Poder Judiciário). Entretanto, se fosse considerada a continuidade do mandato pela reeleição, o governo Dilma seria aquele com o maior número de atos sustados.

Pelos dados expostos acima, nota-se que vários são os entraves para que o processo legislativo dessas matérias seja completado. Dividindo-se o número total de decretos legislativos promulgados pelo número de proposições apresentadas (considerando a contagem unitária dos projetos que tramitam em conjunto), chega-se ao índice de sucesso de apenas 0,5%. Entretanto, conforme tentará se mostrar nos estudos de caso na seção seguinte, esse índice não representa necessariamente uma ineficácia (ou inutilidade) desse mecanismo de controle.

3.7. A efetividade do controle: alguns estudos de caso

Se adotar-se como pressuposto o fato de que a efetividade do controle parlamentar sobre a atividade normativa da administração pública pode ser medida somente pelo número de decretos legislativos promulgados, inevitavelmente chegar-se-á à conclusão de que essa competência exclusiva do Congresso Nacional é exercida de forma incipiente, tendo pouca relevância no diálogo entre os Poderes naquilo que concerne à função normativa. Afinal, como exposto acima, apenas 0,5% das proposições apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal tiveram êxito na sua tramitação, sendo promulgadas e, com isso, sustando do ordenamento jurídico os efeitos dos atos editados por órgãos do poder público.

Todavia, esse pressuposto pode não refletir a real dinâmica de interação institucional entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo quanto ao controle do devido exercício do poder regulamentar. Uma hipótese que deve ser levada em consideração é a de que a própria apresentação e tramitação do projeto de decreto legislativo pode compelir os órgãos editores dos atos questionados a alterá-los ou extingui-los antes mesmo da conclusão do processo legislativo e da sua sustação *de jure*.

Trata-se da eficácia dissuasiva dessa espécie de controle parlamentar. Conforme define Luis Felipe Romero esta ocorre quando o controlador expõe uma sinalização de uma possível avocação da com-

petência normativa sobre temas específicos, o que já seria suficiente para fazer o órgão editor do ato normativo redirecionar o escopo de sua atuação em prol da direção pretendida pelo Parlamento. Essa sinalização pode ocorrer por meios formais, com o início do processo legislativo de projetos de decreto legislativo, ou por meios informais, tais como pronunciamentos à imprensa. Em ambos os casos, a atuação parlamentar funciona como um *feedback* negativo à entidade controlada, que revê espontaneamente a escolha regulatória adotada, evitando que essa avocação se consume[313].

Esse efeito dissuasório promovido pelas capacidades do ente controlador pode fazer com que a possibilidade de uso dos mecanismos de controle represente uma "ameaça crível" (*credible threat*), conforme termo cunhado pela teoria dos jogos. Conforme explicam Avinash Dixit e Barry Nalebuff[314], ao expor o conceito de movimentos estratégicos em teoria dos jogos, um jogador pode utilizar de promessas e ameaças para alterar as expectativas de outros jogadores sobre suas ações futuras, induzindo-os, assim, a fazerem movimentos e tomarem medidas que o favoreçam ou impedindo-os de realizarem ações que o prejudiquem. Para ter sucesso, essas ameaças têm de ser críveis, isso é, as ações do jogador não devem ser meramente avisos, mas devem expor seu comprometimento de efetivação da ameaça a depender da ação praticada pelo outro jogador. Os efeitos da ameaça são claros, mas, em geral, indesejáveis devidos aos custos e externalidades negativas envolvidas. Conforme expõe André Cyrino:

> Neste entender, o mais importante quanto aos meios de controle não é o seu efetivo uso, mas o que a teoria dos jogos chamou de ameaça crível (credible threat). O fato de saber que pode haver controle já tem efeito dissuasório e isto é mais importante para o desenvolvimento institucional que o próprio exercício do controle em si, que pode trazer outras dificuldades. Isto vale tanto para o art. 49, V, CRFB, quanto para as outras formas de supervisão entre os Poderes no Brasil.[315]

313 ROMERO, Luis Felipe. Op. cit. p. 92.

314 DIXIT, Avinash. NALEBUFF, Barry. **Game Theory.** Econlib. Disponível em: <https://www.econlib.org/library/Enc/GameTheory.html>. Acesso em 15 de novembro de 2023.

315 CYRINO, André. Op. cit. p. 255.

Em relevante artigo[316] que busca testar essa hipótese da efetividade dissuasória, Alexis de Souza e Fernando Meneguin examinaram 521 projetos de decreto legislativo apresentados na Câmara dos Deputados entre os anos de 1995 e 2017. Examinaram cada ato normativo impugnado pelos projetos e verificaram se houve alguma alteração ou revogação da norma até um ano após a apresentação do projeto de decreto legislativo. Consideraram, assim, que o projeto foi efetivo (efetividade aqui é entendida como a capacidade de alcançar o resultado almejado) caso o objeto de sustação tenha sido alterado nesse intervalo de tempo. Apesar de não ser possível estabelecer uma relação de causalidade entre a apresentação do projeto e a alteração da norma impugnada, pode-se estabelecer uma correlação que torna factível a presunção de que a reação do Congresso Nacional representa um dos fatores que contribui para essas mudanças do objeto controlado, dada a dinâmica de relacionamento entre os órgãos de cúpula do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Nas palavras dos autores:

> A protocolização de um PDC é um dos componentes que força o Poder Executivo a alterar a norma impugnada. Isso porque a aprovação de um decreto legislativo não exige quórum especial para sua aprovação, bastando maioria simples, o que facilita a formação do consenso e de um grupo de interesse parlamentar. Deste modo, é natural que o Poder Executivo promova a mudança do ato impugnado, sempre que se identifica um grupo parlamentar formando um consenso contra o ato normativo. Com isso, o chefe do Poder Executivo esquiva-se do desgaste de trabalhar para desfazer o consenso formado contra a norma e evita que a insatisfação identificada contamine outras matérias de seu interesse. É essa formação de consenso e o risco que ela traz para a relação do Poder Executivo com o Poder Legislativo, ou parcelas dele, que provoca a mudança do ato normativo impugnado.[317]

Na amostra selecionada pelos autores, foram identificados 67 projetos considerados efetivos devido à alteração de 47 atos normativos no espaço temporal de um ano, o que representa uma "taxa de efetividade" de 12,8%. Em comparação à "taxa de efetividade" da apresentação de projetos de lei (medida pela divisão entre o núme-

316 SOUZA, Alexis Sales de Paula. MENEGUIN, Fernando Boarato. Op. cit.
317 Idem. Ibidem. p. 98.

ro de projetos de lei apresentados na Câmara e o número de projetos sancionados entre os anos de 1995 e 2017), identificada como sendo de 3,9%, os autores concluem que um deputado tem mais chances de sucesso em sustar um ato normativo da administração pública do que em alterar o ordenamento jurídico por meio da promulgação de leis ordinárias[318].

Em artigo que busca testar de forma semelhante essa hipótese[319], porém restrito às agências reguladoras, Eduardo Jordão, Natasha Salinas, Patrícia Sampaio e Beatriz Oliveira buscam verificar se essas entidades reagem à apresentação de projetos de decreto legislativo que visam sustar algum de seus atos. Da amostra de 130 atos normativos selecionados pela pesquisa (objetos de sustação por 158 projetos), 17 (13,07%) foram revogados e 14 (10,76%) foram alterados no período de tramitação das proposições. Os autores então concluem, com a devida ressalva:

> Ou seja, em 23,8% dos casos as agências reagiram à contestação parlamentar, seja revogando a norma atacada, seja modificando o seu teor. Se adotado o critério adotado por Souza e Meneguin (2020, p. 97), de considerar "efetivos" não apenas os PDLs promulgados, mas também aqueles que alteram o conteúdo dos atos normativos impugnados, chega-se a uma taxa de efetividade de quase um quarto dos PDLs apresentados. Ressalva-se, em todo caso, que afirmações em termos de relações de causalidade ou mesmo de correlação dependeriam de uma análise casuística e qualitativa de cada situação, o que foge do objeto da pesquisa realizada. As agências podem ter revogado suas normas não por pressão congressual, mas porque diversas se tornaram obsoletas, desnecessárias ou dependentes de atualização. A agência também pode se manter inerte, confiando na ineficiência processual dos PDLs, e manter seus atos vigentes.[320]

De fato, a pura comparação, em termos quantitativos, dos atos que foram objeto de projetos de decreto legislativo e que foram alterados ou revogados no curso da tramitação das matérias não necessa-

318 Idem. Ibidem. p. 99-100.

319 JORDÃO, Eduardo Ferreira. SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. OLIVEIRA, Beatriz Scamilla Jardim de Moraes. Op. cit.

320 Idem. Ibidem. p. 23.

riamente estabelece uma relação de causa e efeito entre os fenômenos. Porém, as medidas expostas pelos autores, dada a relevância dos números, podem indicar a existência de um diálogo entre os diferentes Poderes em torno das matérias reguladas, o que também pode revelar a importância da tentativa do exercício da competência sustatória mesmo que o ciclo do processo legislativo não seja completado.

Além dessa análise qualitativa e comparativa já realizada pelos artigos mencionados, a hipótese da efetividade da apresentação de projetos de decreto legislativo pode ser examinada por meio de alguns estudos de casos recentes que envolvem atos do Poder Executivo questionados pelos parlamentares federais, o que se fará a seguir.

3.7.1. Decretos n. 11.466 e 11.467, de 5 de abril de 2023

O primeiro caso objeto de estudo concerne àquele descrito brevemente no início deste trabalho relativo aos decretos editados em 2023 pelo terceiro governo Lula com o intuito de regulamentar a Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020, que ficou conhecida como "novo marco legal do saneamento básico". Embora esteja fora da amostra da pesquisa comparativa acima exposta, o caso mostra-se relevante para a análise ora empreendida devido a sua atualidade.

Preliminarmente, deve-se ressaltar que a nova lei trouxe em si a modificação de diversas regras, entre elas as que disciplinavam a prestação regionalizada dos serviços de saneamento, bem como as que disciplinavam a comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário que possuíam contrato em vigor com a administração pública.

Com o fim de regulamentar os dispositivos da nova lei, foram editados os Decretos n. 11.466 e 11.467, de 5 de abril de 2023, que buscavam pormenorizar as novas regras e conferir-lhes efetividade. Entretanto, entidades da sociedade civil e do mercado de saneamento, bem como diversos parlamentares, manifestaram-se discordantes com a disciplina normativa contida nesses atos secundários. Questionando as regras trazidas pelos decretos, foram apresentados, na Câmara dos Deputados, onze projetos de decreto legislativo que visavam a sustação de ambos, enquanto no Senado Federal foram três projetos apresentados.

As proposições contestavam, sobretudo, a extensão dos prazos, até dezembro de 2025, para que as empresas estatais pudessem demonstrar sua aptidão para realizar os investimentos necessários para assegurar a prestação universal de serviços de saneamento básico em cada município. No caso de não conseguirem apresentar essa comprovação, as autoridades locais seriam obrigadas a realizar licitações para essa área. No entanto, alegam que o texto dos decretos tornava mais flexíveis os critérios para a verificação da capacidade das empresas, o que favoreceria as empresas estatais que corriam o risco de ter seus contratos encerrados. Observam também que, no Decreto n. 11.466/2023, havia dispositivo que permitiria que determinados instrumentos irregulares ou de natureza precária fossem regularizados, o que seria vedado pelo art. 10 da Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que consolida o marco legal do setor. Afirmam, por fim, quanto à prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, que o Decreto n. 11.467/2023 autorizaria o Estado a prestar diretamente os serviços em município de estrutura de prestação regionalizada, sem prévia licitação, o que contrariaria os novos ditames legais.

Dessa forma, em 6 de abril de 2023, foi apresentado, na Câmara dos Deputados, o PDL n. 98/2023, que sustava alguns dispositivos dos decretos mencionados. Em 5 de maio a proposição foi aprovada pelo Plenário daquela Casa, não chegando a tramitar em qualquer de suas comissões. Em seu trâmite, verificou-se constantes tentativas do governo para evitar sua aprovação[321].

Já no Senado Federal, a tramitação da matéria foi "desacelerada", sendo esta despachada à Comissão de Serviços de Infraestrutura, onde foi realizada uma audiência pública que inclusive contou com representantes do governo federal para expor a defesa dos atos editados pelo presidente da República. Entretanto, antes da votação do parecer da comissão, o projeto foi enviado ao Plenário devido à apresentação de um requerimento de urgência, que contava com a assinatura de senadores filiados a partidos da coalizão governamental.

O projeto foi então incluído na Ordem do Dia da sessão de 5 de julho de 2023, ocasião em que o líder do governo, senador Jaques Wagner (PT/BA), acompanhado do ministro das Cidades, tentou propor

321 https://www.camara.leg.br/noticias/971423-ministro-das-cidades-defende-decretos-sobre-saneamento-editados-por-lula/. Acesso em 15 de novembro de 2023.

um acordo com os parlamentares que defendiam a sustação das novas regras. Em seus termos, propunha uma reunião com a equipe técnica da Casa Civil visando à elaboração de novos decretos que corrigiriam os pontos contestados pelas proposições[322]. O presidente do Senado Federal, senador Rodrigo Pacheco (PSD/MG), então propôs a retirada de pauta do projeto para que fosse reincluído na pauta do dia 11 de julho, para assim conferir um tempo para que o Poder Executivo definisse quanto à manutenção ou alteração dos decretos.

Na sessão do dia 11 de julho, o líder do governo anunciou:

> O SR. JAQUES WAGNER (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - BA. Pela ordem.) - Sr. presidente, senadoras e senadores, colega Rogerio Marinho, o PDL, que foi bastante discutido na Câmara, votado e propiciou várias mesas de negociação aqui no Senado, inclusive com a presença de V. Exa. e do relator, o senador Confúcio, atacava pontos de dois decretos baixados pelo governo federal, ambos no sentido de fazer a regulamentação, como é previsto, do novo marco do saneamento. Controvérsias aconteceram no sentido de que o decreto avançava e ofendia por modificar texto legal via decreto, o que não é permitido. O governo entendeu a mensagem da Câmara e do Senado e creio que chegamos a um denominador comum que foi submetido, por consulta, pelo ministro Alexandre Padilha, à Câmara dos Deputados, foi submetido ao senador Rogerio Marinho, como líder da Oposição, e como, na época, o ministro que conduziu muito essa questão do novo marco regulatório do saneamento, e o governo decidiu revogar os dois Decretos, o 466 e o 467, ou o 465 e o 466, e publicar dois novos decretos, retirando deles todo o texto considerado ofensivo na forma de decreto.[323]

Diante do comprometimento da edição de novos atos normativos, o presidente do Senado retirou a matéria de pauta[324].

---

322 https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/07/06/senado-e-governo-tem-primeira-reuniao-sobre-decretos-do-saneamento. Acesso em 15 de novembro de 2023.

323 Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/25603. Acesso em 15 de novembro de 2023.

324 https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/07/11/apos-acordo-com-oposicao-governo-editara-novos-decretos-sobre-saneamento. Acesso em 15 de novembro de 2023.

Devido ao acordo firmado, em 12 de julho de 2023, foram publicados os Decretos n. 11.598 e 11.599, que, respectivamente, revogavam os Decretos n. 11.466/2023 e 11/467/2023 e modificavam as regras objetos de questionamento dos projetos de decreto legislativo concernentes à comprovação da capacidade econômico-financeira e à prestação regionalizada dos serviços[325]. Devido à publicação dos novos atos, os projetos de decreto legislativo que tramitavam no Senado Federal foram então declarados prejudicados pelo seu presidente.

A relevância deste caso também pode ser derivada do diálogo institucional havido entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. O questionamento dos atos do presidente da República por meio do projeto de decreto legislativo aprovado na Câmara teve uma eficácia dissuasória sobre o exercício da função normativa pela administração pública. Apesar de a reedição de um decreto presidencial ser procedimentalmente simples, dado o seu caráter monocrático, os custos políticos inerentes a uma possível sustação das novas regras pelo Congresso Nacional ocasionaram um realinhamento entre a vontade normativa emanada do Parlamento com aquela derivada do Poder Executivo.

3.7.2. Decreto n. 9.785, de 7 de maio de 2019, e Decreto n. 9.797, de 21 de maio de 2019

Um segundo caso que pode ser mencionado é a edição, pelo presidente Jair Bolsonaro, do Decreto n. 9.785, de 7 de maio de 2019, que visava regulamentar Lei n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas.

Entendendo que o decreto flexibilizava de forma ilegal o porte de armas no Brasil, a reação de parlamentares federais foi intensa, tendo sido apresentados 21 projetos de decreto legislativo na Câmara dos Deputados e sete no Senado Federal que objetivavam sua sustação (vale destacar que, na amostra selecionada, esse é o ato que mais foi objeto de projetos no Congresso Nacional). Após essa reação congres-

325 tps://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/07/13/governo-lula-publica-novos--decretos-sobre-saneamento-bsico.ghtml. Acesso em 15 de novembro de 2023.

sual, poucos dias depois da edição desse decreto, o Poder Executivo publicou outro normativo, o Decreto n. 9.797, de 21 de maio de 2019, que alterou alguns termos do primeiro.

Vários foram os apontamentos levantados pelos projetos de decreto legislativo quanto à exorbitância do poder regulamentar de ambos os decretos. Os fundamentos expostos não se restringiram a razões de inconveniência ou de simples oposição política, cotejando vários dispositivos dos atos regulamentares com aqueles da lei regulada, o Estatuto do Desarmamento, apontando suas supostas violações da legalidade[326].

Mesmo após a reformulação do Decreto n. 9.785, o Senado Federal continuou a buscar exercer sua competência sustatória. Em 12 de junho de 2019, o relator dos sete projetos de decreto legislativo tramitando na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania daquela Casa, senador Marcos do Val (Podemos/ES), teve seu relatório, que votava pela rejeição das matérias, derrotado pelo plenário da Comissão, tendo sido designado o senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB/PB) como relator do vencido, cujo voto em separado, favorável à sustação, passou a constituir o parecer da Comissão.

Poucos dias depois, na sessão deliberativa de 18 de junho de 2019, os projetos foram submetidos à deliberação do Plenário daquela Casa, que, por 47 votos favoráveis e 28 contrários, aprovou os projetos de decreto legislativo que sustavam os decretos presidenciais. Durante a sessão, foram vários os senadores que se pronunciaram em defesa dos atos do presidente da República, destacando-se o então líder do governo à época, senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE), que afirmou:

> O SR. FERNANDO BEZERRA COELHO (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/MDB - PE. Para discutir.) - Sr. presidente, sras. e srs. senadores, inicio dizendo que não procedem os argumentos de que não houve debate para esta questão. Se

326 A fim de não expor de forma exaustiva todos os pontos contestados, recomenda-se conferir o robusto parecer aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, que, de forma pormenorizada, aponta as várias ilegalidades dos atos editados pelo presidente da República. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7965515&ts=1594008793550&disposition=inline>. Acesso em 15 de novembro de 2023.

> formos verdadeiros, esse foi um tema que o presidente Bolsonaro levou à exaustão durante a sua campanha eleitoral. E eu diria até mais: a defesa da sua política de segurança foi que permitiu ao presidente Bolsonaro ter a expressiva votação que obteve, e isso está em linha com o que ocorreu lá atrás, na consulta ao povo brasileiro, quando da votação pelo desarmamento: quase dois terços dos brasileiros votaram favoráveis à posse e ao porte de arma. Mas a nossa missão hoje, aqui neste Plenário do Senado Federal, ao apreciar esse decreto regulamentar, é verificar se o Poder Executivo observou os limites impostos pela lei – no caso, a lei a que eu me refiro é o Estatuto do Desarmamento. E, desde a primeira leitura que fiz do decreto, não vislumbrei qualquer excesso regulamentar. Pelo contrário, o decreto cuida de dar mais concretude a diversos conceitos e expressões constantes na citada lei, estabelecendo, em diversas passagens, critérios objetivos e racionais, e, assim, conferindo maior segurança jurídica sobre a matéria. Não houve, portanto, qualquer inovação normativa, mas mera regulamentação, detalhamento do que já consta no estatuto.[327]

Pela oposição e em favor da sustação pronunciaram-se também vários senadores. O senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), após a defesa do líder do governo, afirmou:

> O SR. RANDOLFE RODRIGUES (Bloco Parlamentar Senado Independente/REDE - AP. Para discutir.) - Sr. presidente, é em decorrência disto que o senador Fernando Bezerra é um líder tão eficiente: ele fez um exercício de retórica, e eu acredito que ele não tem convicção do que aqui falou. Ele fez um exercício fantástico de retórica para explicar o inexplicável. O decreto é inconstitucional, ilegal em si. Dito pelo líder da oposição, por algum senador de oposição? Não, dito pela Consultoria do Senado Federal, que, respondendo a uma provocação feita, subscrita por mim, pelo senador Fabiano, apontou que existem pelo menos cinco irregularidades em que o decreto exorbita da sua atribuição.[328]

Uma semana após a aprovação do PDL n. 233/2019 pelo Senado Federal, em 25 de junho de 2019, o presidente Jair Bolsonaro, por

327 Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/23686>. Acesso em 15 de novembro de 2023.
328 Idem.I bidem.

meio do Decreto n. 9.847, revogou os Decretos n. 9.785 e 9.797, reestabelecendo-se as regras elaboradas em 2004, quando da aprovação do Estatuto do Desarmamento. Na mesma ocasião, enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 3.273/2019, que buscou disciplinar por meio de uma proposição legislativa os pontos mais contestados dos decretos agora revogados.

Destaque-se, ademais, que, além das tentativas congressuais de sustação, o Supremo Tribunal Federal havia colocado em pauta, na sessão que ocorreria no dia 26 de junho, as ações que buscavam declarar a inconstitucionalidade dos Decretos n. 9.785 e 9.797. Diante de sua revogação, o então presidente ministro Dias Toffoli retirou as matérias de pauta[329].

Este segundo caso possui algumas semelhanças com o anterior. Em ambos, o Poder Executivo se viu compelido a readequar seus atos normativos após a aprovação de um projeto de decreto legislativo pelo Plenário de uma das Casas do Congresso Nacional. O ritmo de tramitação de um projeto, de fato, constitui-se em importante "termômetro" da pressão política e da tensão institucional em volta do exercício do poder regulamentar. O andamento acelerado de matérias mostra-se um fator determinante para a atuação do Poder Executivo, uma vez que pode indicar uma falta de controle de sua base parlamentar.

3.7.3. Portaria n. 545, de 16 de junho de 2020, do Ministério da Educação

Outro caso verificado no governo Bolsonaro foi o da Portaria n. 545, publicada em 18 de junho de 2020, editada pelo ministro da Educação Abraham Weintraub. Esse ato normativo revogava a Portaria Normativa n. 13, de 11 de maio de 2016, que exigia que as instituições federais de ensino superior criassem comissões e apresentassem Políticas de Ações Afirmativas para a inclusão de negros (pretos e pardos), indígenas e pessoas com deficiência em seus programas de pós-graduação. Em sua justificativa, o Ministério da Educação afirmou que os efeitos da Portaria n. 13/2016 já teriam se exaurido, acrescentando

329 Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/06/25/bolsonaro-decide-revogar-decreto-que-facilita-porte-de-arma-de-fogo.ghtml>. Acesso em 15 de novembro de 2023.

que a Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, previa a concessão de cotas e ações afirmativas exclusivamente para cursos de graduação.

Em razão do impacto da medida sobre as políticas de ação afirmativa, e com o objetivo de sustar a norma, foram apresentados 21 projetos de decreto legislativo na Câmara dos Deputados e cinco no Senado Federal, tornando-se este o segundo ato mais contestado da amostra.

No entanto, as proposições sequer tiveram sua tramitação iniciada. Isso porque, já em 23 de junho, uma semana após a publicação da Portaria n. 545, foi editada, pelo Ministério da Educação, a Portaria n. 559, de 22 de junho de 2020, que tornava sem efeito aquele ato normativo. Com isso, os projetos de decreto legislativo foram declarados prejudicados antes de seu despacho às comissões, tendo em vista a revogação de seu objeto.

Um fato característico deste caso é o de que a quase totalidade dos projetos de decreto legislativo veicularam como fundamentação, predominantemente, razões de inconveniência da medida, pouco apontando quais pontos da portaria violariam o princípio da legalidade e exorbitariam do poder regulamentar. Ou seja, a natureza política desse controle da atividade normativa permite que seu exercício seja efetivo mesmo prescindindo de uma argumentação jurídica robusta, ou de uma demonstração clara de incompatibilidade entre o ato impugnado e o parâmetro de controle. Contudo, essa fundamentação pode surgir durante o curso do processo legislativo, com a instrução das matérias por meio dos pareceres das comissões. Como destacado no capítulo anterior, a falta de uma justificativa jurídica clara torna o ato sustatório promulgado suscetível ao controle jurisdicional e a sua consequente declaração de nulidade, devido à extrapolação da atribuição conferida pelo inciso V do art. 49 ao Poder Legislativo.

3.7.4. Portaria n. 9.365, de 4 de agosto de 2021, do Ministério da Economia

O quarto caso que pode demonstrar a efetividade do controle parlamentar também ocorreu no período do governo Bolsonaro e refere-se à Portaria n. 9.365, de 4 de agosto de 2021, editada pelo Ministério da Economia. Em síntese, essa portaria abriu processo de consulta pública

para manifestação da sociedade acerca de proposta de alteração da metodologia de análise de capacidade de pagamento do estado, do Distrito Federal ou do município pleiteante de garantia ou aval da União em operação de crédito, que estava até então sendo regulada pela Portaria n. 501, de 23 de novembro de 2017. Todavia, em seu art. 3º, a Portaria n. 9.365, suspendeu as análises da capacidade de pagamento, bem como as concessões de garantias da União a operações de crédito de interesse de estado, Distrito Federal ou município até que fossem concluídos os trabalhos da comissão responsável por analisar as contribuições que seriam recebidas por meio da consulta pública.

Em vista do impacto que essa suspensão teria nas finanças dos entes federativos, foi apresentado, no Senado Federal, no dia 14 de setembro de 2021, o Projeto de Decreto Legislativo n. 641/2021, que visava a sustação desse art. 3º. De autoria do senador Lasier Martins (Podemos/RS), filiado a partido que compunha a coalizão governamental, o projeto questionava, em suma, a legalidade da medida em função do disposto na Resolução do Senado Federal n. 43, de 2001, que disciplina os procedimentos sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização. Segundo sua fundamentação, ao proceder à suspensão dos processos de concessão de garantia pela União, o Poder Executivo teria exorbitado de seu poder regulamentar e invadido a competência legislativa privativa do Senado Federal, prevista nos incisos V a IX do art. 52 da Constituição.

O projeto logo foi incluído na Ordem do Dia da sessão deliberativa de 23 de setembro, sem tramitar pelas comissões. Na ocasião, recebeu relatório favorável do relator, senador Otto Alencar (PSD/BA), que entendeu que, de fato, a suspensão das análises e concessões de garantias da União violaria direito assegurado aos entes federados. Nos termos definidos no art. 32 da Lei Complementar n. 101, de 2000, ao Ministério da Economia caberia tão somente a função de verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, em especial aqueles fixados pelo Senado Federal[330]. A suspensão, portanto, exorbitava das competências desse órgão. Porém, devido à impossibilidade de deliberação, o presidente do Senado

330 Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9019690&ts=1639870235164&disposition=inline>. Acesso em 15 de novembro de 2023.

Federal retirou a matéria da pauta, informando que ela seria reincluída na sessão que ocorreria no dia 30 de setembro.

Com a iminência de aprovação do projeto pelo Plenário do Senado Federal, o ministro da Economia editou, já em 23 de setembro, a Portaria n. 11.538, que revogou o art. 3º da Portaria n. 9365, determinando a retomada dos processos de concessão de garantia da União nas operações de crédito dos entes federados.

Mais uma vez, o controle congressual pode ser considerado efetivo antes da promulgação do Decreto Legislativo. A pressão política advinda do Congresso Nacional, aliada à pressão exercida pelas confederações de municípios, e pela judicialização da questão[331], contribuíram para que o Poder Executivo, de ofício, revisse o conteúdo dos atos por ele editados, tornando-os consentâneos aos interesses daqueles que o questionavam. Com a mudança da Portaria, o PDL n. 641/2021 foi, então, declarado prejudicado e arquivado[332].

3.7.5. Portaria n. 1.129, de 13 de outubro de 2017, do Ministério do Trabalho

O último caso objeto de estudo concerne à edição da Portaria n. 1.129, de 13 de outubro de 2017, ato normativo mais atacado por projetos de decreto legislativo durante o governo do presidente Michel Temer. Editado pelo Ministério do Trabalho, o ato regulamentar dispunha sobre os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador que viesse a ser resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho.

Várias foram as críticas acerca da nova regulação. Um dos pontos mais questionados foi a necessidade de comprovação de restrição de locomoção para caracterizar a definição de trabalho análogo à escra-

331 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tutela Provisória na Ação Cível Originária n. 3.519. Distrito Federal. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 10 de setembro de 2021.

332 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/30/arquivado-projeto-que-revogava-portaria-do-ministerio-da-economia>. Acesso em 15 de novembro de 2023.

vidão, exigência que não era prevista pelo art. 149 do Código Penal[333]. Assim, caso um trabalhador fosse submetido a condições degradantes e jornadas exaustivas, mas não se verificasse o cerceamento de liberdade de expressão ou de mobilidade, não poderia ser caracterizado como um trabalhador escravo. Além disso, antes da edição da portaria, a fiscalização do trabalho escravo levava em consideração o conjunto de violações, o que nem sempre se apresentava por completo. Com a nova portaria, todas as variáveis que determinam o trabalho escravo precisariam estar presentes no momento da fiscalização. O terceiro ponto polêmico consistia na forma da divulgação da denominada "lista suja do trabalho escravo". Antes da nova regra, o próprio corpo técnico do Ministério do Trabalho estaria encarregado de incluir os nomes na lista. A portaria passou a exigir autorização do Ministro do Trabalho para a inclusão do empregador na lista suja.

Após instaurada a controvérsia, foram apresentados 22 projetos de decreto legislativo na Câmara dos Deputados e três no Senado Federal. Na Câmara dos Deputados, apesar de ter sido apresentado requerimento de urgência para a tramitação das matérias, que não foi deliberado, os projetos foram apensados e despachados à Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público e para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Na primeira comissão, foi aprovado por unanimidade o parecer favorável do relator, deputado Orlando Silva (PCdoB/SP), em 8 de novembro de 2017.

Entretanto, antes da aprovação desse primeiro parecer, a ministra Rosa Weber concedeu, em 26 de outubro de 2017, a medida cautelar pleiteada na ADPF n. 489, suspendendo, até o julgamento do mérito da ação, os efeitos da Portaria n. 1.129. Para a concessão da liminar, a ministra relatora considerou presentes os pressupostos da plausi-

333 Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. § 1º Nas mesmas penas incorre quem: I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho. § 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido: I – contra criança ou adolescente; II – por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.

bilidade jurídica do pedido e perigo de demora na decisão, diante do risco "de comprometimento dos resultados alcançados durante anos de desenvolvimento de políticas públicas de combate à odiosa prática de sujeitar trabalhadores à condição análoga à de escravo"[334], caso a portaria produzisse efeitos. Ainda segundo a ministra, a portaria do Ministério do Trabalho teria "como provável efeito prático a ampliação do lapso temporal durante o qual ainda persistirá aberta no Brasil a chaga do trabalho escravo"[335].

Diante da suspensão liminar da norma pelo Poder Judiciário e da pressão Congressual, o Ministério do Trabalho publicou, em 29 de dezembro de 2017, uma nova portaria com conceitos de trabalho em condições análogas à de escravo para fins de concessão de seguro-desemprego (Portaria n. 1.293, de 28 de dezembro de 2017), a qual retirou os pontos mais questionados da portaria anterior, sobretudo em relação aos critérios de verificação de condições de trabalho análogo à escravidão, não os restringindo à exigência de restrição de locomoção. Embora não tenha revogado expressamente a Portaria n. 1.129, o novo ato disciplinava de forma distinta as mesmas matérias objetos desta, revogando-a tacitamente, portanto.

No Congresso Nacional, provavelmente devido ao interesse da bancada do agronegócio na manutenção da vigência da portaria, a tramitação dos projetos enfrentou resistência considerável. Remetido à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, os projetos ficaram sem designação de relator, o que foi feito somente em 1º de fevereiro de 2018, ocasião em que o relator, deputado Júlio Delgado (PSB/MG), apresentou parecer favorável a sustação da Portaria n. 1.129, entendendo que ela exorbitava o poder regulamentar e ia de encontro ao previsto no art. 149 do Código Penal. Como, a princípio, a portaria não fora formalmente revogada, os projetos continuam em tramitação na Câmara, não tendo sido declarada a sua prejudicialidade. Os projetos que tramitaram no Senado, por sua vez, foram arquivados em 2022 devido ao transcurso da legislatura.

334 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 489. Distrito Federal. Relatora Ministra Rosa Weber. Brasília, 23 de outubro de 2017. p. 19.
335 Idem. Ibidem.

Uma característica presente neste caso consiste, novamente, no diálogo institucional em torno dos limites do poder regulamentar exercido pelo Ministério do Trabalho. A reação de parlamentares do Congresso Nacional, por meio da apresentação de projetos de decreto legislativo, somada ao entendimento judicial da ministra Rosa Weber podem ter sido fatores determinantes que compeliram a reedição da norma pelo Poder Executivo. Devido à sensibilidade do tema e a sua repercussão sobre direitos e garantias fundamentais, a dinâmica de relação entre os Poderes, neste caso, pode ter evitado medidas arbitrárias tomadas de forma unilateral pela administração pública sem a devida participação social, o que pode revelar um reforço do caráter democratizante presente nessa espécie de controle sobre o Poder Executivo.

3.8. Uma análise crítica do controle parlamentar sobre a atividade normativa da administração pública

O presente capítulo buscou expor o estado da arte do exercício do controle parlamentar sobre a atividade normativa da administração pública previsto na competência exclusiva do Congresso Nacional constante do inciso V do art. 49 da Constituição. Pelos dados expostos acima, tanto em termos absolutos quanto proporcionais, é inegável o aumento da atuação do Poder Legislativo na busca pela sustação de atos editados pelo Poder Executivo que lhe pareçam contrários às leis ou à Constituição ou mesmo inconvenientes politicamente.

Não se pode olvidar que essa evolução se dá dentro de um contexto de reformulação das atribuições normativas do Estado. Como visto, a concepção "rígida" do princípio da separação dos Poderes, típica do modelo de Estado Liberal, deu lugar a uma concepção flexível que prioriza o controle interorgânico dos ramos de poder estatal. Dessa forma, com as mudanças sociais e econômicas surgidas a partir do século XIX, a noção estanque de que a atividade de produção de normas jurídicas seria privativa do Poder Legislativo foi suplantada por uma releitura do princípio que admite (e promove) uma transferência dessa atribuição estatal a outros poderes constituídos. De fato, o modelo de Estado Regulador, que caracteriza os ordenamentos jurídicos contemporâneos, pressupõe tanto uma atuação subsidiária do Estado na exploração da atividade econômica, quanto o exercício mais dinâmico de sua regulação por meio de regulamentações que não devem derivar, necessariamente, do Parlamento.

A complexidade, tecnicidade e velocidade de evolução dos setores econômicos e sociais sujeitos à regulação estatal exigiram que o Estado adaptasse sua função normativa. As reformulações do princípio da separação de Poderes propugnam que as supostas ineficiências pelas quais incorre o Poder Legislativo nesse cenário podem derivar de sua complexidade político-partidária (ocasionada pela expansão do sufrágio e consequente diluição de representação de interesses nas Casas legislativas), da sua própria organização burocrática (bicameralismo, formalidades regimentais na tramitação de matérias) e da sua "falta de *expertise*" sobre temas cada vez mais "técnicos" e "complexos" que passam a ser objeto da disciplina normativa estatal.

O Poder Executivo é concebido, então, como *locus* ideal para o exercício dessa atividade normativa por possuir certas "vantagens comparativas" em relação ao Poder Legislativo. O procedimento simplificado e hierárquico de produção de normas por órgãos da administração pública aliado a uma burocracia estatal com especialidade técnica e estabilidade consubstanciam fatores que podem atender de forma mais satisfatória as necessidades advindas do novo modelo de atuação estatal. Consequentemente, refletindo essas novas concepções e necessidades, o ordenamento jurídico brasileiro reconfigura-se e descentraliza a função normativa do Estado.

Conforme exposto, a descentralização normativa ocorre por diferentes técnicas, dentre as quais se destacam a deslegalização e a delegação legislativa. A segunda predomina no sistema institucional brasileiro e caracteriza-se pelo fato de o Poder Legislativo adotar uma normatização de matérias de forma mais generalista e principiológica ("leis-quadro"), com o uso de linguagem vaga e conceitos jurídicos indeterminados, delegando sua pormenorização a atos normativos secundários editados por órgãos da administração pública. De fato, o uso de expressões textuais como "nos termos de regulamento" ou "conforme regulamento" tem se tornado fato comum na técnica de redação legislativa. Essa delegação, ademais, não tem como agente delegado apenas a chefia do Poder Executivo. Muitas vezes, as espécies normativas primárias preveem em seus dispositivos a sua regulamentação por órgãos diversos da administração pública, tais como ministérios e autarquias, destacando-se, entre esses entes, as agências reguladoras.

Adotando uma visão pragmática, o exercício dessa função normativa pela administração pública não se consubstancia na simples

"execução da lei". Nos termos pelos quais atualmente se efetiva a delegação legislativa, a atividade normativa exercida pelo Poder Executivo naturalmente promove inovações relevantes no ordenamento jurídico, não apenas explicitando (ou executando) o que já estaria normativamente previsto nas leis autorizadoras. Esse aspecto sobressai-se, principalmente, no elevado poder normativo conferido às agências reguladoras, visto que suas leis instituidoras possuem pouca densidade normativa, tornando-se inevitável que o devido exercício de sua atribuição regulatória acarrete relevantes inovações no ordenamento.

Entretanto, o princípio da separação de Poderes é, antes de tudo, um instrumento jurídico de limitação do poder político estatal e de garantia de liberdades e direitos individuais e coletivos contra arbítrios do poder público. Não se nega que o Poder Executivo possui certa legitimidade democrática advinda do sufrágio popular de seu chefe máximo. Todavia, procedimentos de elaboração normativa em órgãos distintos do Parlamento não estão sujeitos às mesmas regras, ao escrutínio popular e aos princípios democráticos incidentes sobre o processo legislativo ordinário[336]. Logo, a distribuição de poder normativo a outros órgãos estatais deve ser realizada junto com a criação e o aprimoramento de mecanismos de controle. De fato, quanto maior o número e maior a efetividade desses instrumentos, maior é a propensão (e o conforto) do Poder Legislativo em delegar a normatização de aspectos da vida social e econômica a órgãos e entidades que lhe são externos, o que pode contribuir para a eficiência da governabilidade e para a gestão das atribuições estatais, ao mesmo tempo que se preserva princípios caros ao regime democrático. Em termos dogmáticos, dentre esses princípios, sobressaem o da legalidade e o da preferência da lei.

Nesse conjunto de mecanismos de controle interorgânicos, a Constituição de 1988 prevê diversos instrumentos, dentre os quais ganha relevância a competência exclusiva do Congresso Nacional para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder

336 Vale ressaltar, nesse ponto, que o procedimento de elaboração normativa por órgãos da administração pública tem sido objeto de atualização normativa com o objetivo de garantir a efetiva participação social em sua efetivação. Dentre as novas regras, destacam-se aquelas trazidas pela Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019, que reformou a lei geral das agências reguladoras, bem como pela Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018, que atualizou a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro.

regulamentar e dos limites da delegação legislativa, cuja exteriorização se dá pela promulgação de um decreto legislativo. Como visto no segundo capítulo deste trabalho, essa competência confere ao Poder Legislativo o exercício de um controle de constitucionalidade repressivo de natureza política, tornando sem efeitos (eficácia *ex nunc*) atos editados por órgãos da administração pública que violem as balizas jurídicas das normas delegantes.

Essa atribuição congressual não deriva de um design parlamentarista do sistema de governo. Como exposto, trata-se, sobretudo, do resultado da própria reconcepção institucional do Poder Legislativo realizada pelo processo constituinte de 1987 e 1988 e evoluiu independentemente da presunção do sistema de governo que seria adotado. Pelo fato de ser exercido por um órgão político, esse controle, naturalmente, possui, como fundamentação ensejadora, argumentos de cunho político calcados, sobretudo, em questões de inconveniência das medidas objetos de sustação. Todavia, por consubstanciar o exercício do controle de constitucionalidade, e em razão dos termos que balizam a previsão dessa competência, mostra-se prudente aos parlamentares utilizar-se também de conceitos jurídicos em suas fundamentações (seja no próprio projeto, seja nos pareceres das comissões ou nas discussões sobre a matéria), expondo de forma clara as possíveis contradições e a exorbitância do ato controlado com seus parâmetros de controle derivados das leis e da Constituição.

Por possuir uma eficácia normativa negativa (suspendendo os efeitos do ato normativo) e por se efetivar por meio da edição de um decreto legislativo, o próprio exercício do veto legislativo sujeita-se à sindicabilidade judicial. Isso, além de aprimorar o sistema de freios e contrapesos, pode representar uma garantia ao Poder Executivo em ter preservada sua atribuição constitucional de garantir a execução das leis por meio de sua regulamentação. Arbitra-se, dessa forma, questões concernentes às competências constitucionais, seja a legislativa seja a administrativa. Com isso, também se promove um diálogo institucional em torno dos limites e dos devidos termos de exercício do poder regulamentar, o que pode aprimorar a disciplina dos temas sujeitos à regulação, ao mesmo tempo em que se preserva a primazia do Poder Legislativo em inovar o ordenamento jurídico e se garante a efetividade de princípios democráticos ínsitos à execução da função normativa estatal.

Viu-se, ademais, que os atos sujeitos a essa espécie de controle possuem "roupagens" jurídicas variadas e são editados por diversos órgãos e entidades da administração pública. A própria expansão da descentralização da atividade normativa, junto à criação de novas entidades da administração pública com elevado poder normativo (agências reguladoras), acarreta na superação das posições doutrinárias tradicionais que se debruçaram sobre essa competência congressual, concebidas, sobretudo, no início da vigência da Constituição de 1988. Dessa forma, o exercício do poder regulamentar não se limita aos decretos editados pelo presidente da República, mas abarca também atos normativos de diversos graus de hierarquia jurídica que são editados por distintos órgãos e entidades do Poder Executivo. Nesse ponto deve-se ressaltar a necessária qualificação "normativa" dos atos objetos de controle, tornando insuscetíveis de controle congressual atos de efeitos concretos que são resultado da atividade administrativa privativa do Poder Executivo.

Nesse sentido, devido à enorme expansão da regulação estatal, há uma miríade de atos que podem então ser objeto de um projeto de decreto legislativo apresentado nas duas Casas do Congresso Nacional. Isso se reflete, naturalmente, no aumento do número de tentativas de sua sustação por parlamentares federais. Os dados trazidos nessa pesquisa demonstram que, nos últimos anos, a média de projetos apresentados por governo tem se elevado de maneira considerável por diversas razões que não se restringem à própria descentralização da atividade normativa do Estado.

Além de ser um instrumento de preservação de competências legislativas, o veto legislativo vem sendo utilizado também como forma de publicização de oposição e de atuação política dos parlamentares. O crescimento exponencial do número de projetos apresentados nos últimos anos pode demonstrar essa hipótese. Ao se cruzar os dados com aqueles referentes à classificação da posição dos autores em relação ao governo, verifica-se que a apresentação de projetos de decreto legislativo não deriva somente de uma dinâmica partidária de oposição/governo. É considerável o número de proposições apresentadas por parlamentares filiados a partidos da coalizão governamental, o que parece demonstrar também as razões eleitorais que ensejam essa atuação parlamentar. Essas motivações podem ser também inferidas da classificação temática dos atos objetos de sustação, visto

que aqueles que possuem significativo impacto sobre consumidores (e eleitores) tendem a ser mais objeto de sustação por parlamentares da base governista.

A elevação considerável do número de projetos apresentados também pode derivar de uma aprendizagem institucional originada da efetividade dessa espécie de controle parlamentar, seja ela medida pelas ocasiões de promulgação de decretos legislativos, seja pelo efeito dissuasório que pode exercer sobre o Poder Executivo, compelindo-o a alterar ou revogar as normas questionadas por si próprio. Trata-se, assim, da consolidação de uma nova dinâmica política ínsita às relações Executivo-Legislativo.

Viu-se também que as tentativas de exercício do veto legislativo podem servir como uma espécie de "termômetro" das relações entre o governo vigente e o Poder Legislativo. A evolução do uso desse instrumento por parlamentares da base e da oposição pode ser um indicativo dos percalços enfrentados pelo Poder Executivo no manejo de sua sustentação parlamentar.

O crescente número de projetos apresentados no decorrer dos anos também se reflete na natureza dos atos objetos de sustação e nas espécies de órgãos editores. Apesar de predominar aqueles editados pela chefia do Poder Executivo, mais da metade dos projetos tem como objeto atos editados por outras entidades estatais, destacando-se os ministérios (e órgãos a eles subordinados) e as autarquias (principalmente agências reguladoras), o que também é reflexo da expansão da delegação de atribuições normativas a esses novos agentes. Isso exige do Poder Executivo uma maior diligência no exercício de suas prerrogativas, uma vez que se sujeita de forma mais acentuada aos mecanismos de controle externo.

Mesmo com essa evolução, poucos têm sido os projetos que de fato concluem sua tramitação nas duas Casas do Congresso Nacional. Como exposto neste capítulo, o perfil de tramitação das matérias na Câmara dos Deputados é relativamente distinto daquele observado no Senado Federal, porém, há aspectos comuns que contribuem para a falta de conclusão do processo legislativo dessas matérias.

Um primeiro fator responsável por esse fenômeno são as tentativas de uso indevido dessa prerrogativa congressual pelos parlamentares. É comum, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Fe-

deral, a apresentação de projetos de decreto legislativo que objetivam sustar atos do Poder Executivo que possuem efeitos concretos. O desbordamento constitucional dessas proposições sujeita-se a um controle mais efetivo na Câmara dos Deputados, onde é comum a devolução dos projetos a seus autores pelo presidente da Casa. No Senado Federal, poucas são as proposições que têm sua apresentação impugnada, delegando-se esse controle às suas comissões temáticas. Além desse fator, há entraves derivados do bicameralismo, bem como há aqueles incidentes sobre a própria forma de tramitação dessas matérias, como a falta de despacho do presidente, a declaração de prejudicialidade e a falta de deliberação pelas comissões.

Observou-se, também, que o Poder Executivo exerce relativo domínio sobre sua coalizão governamental, dado o relevante número de pareceres contrários aprovados nas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e da paralização da tramitação de percentual considerável dos projetos que se encontram em exame por esses colegiados. Todavia, esse manejo não é realizado sem custos. O sistema constitucional de governo no ordenamento brasileiro torna necessária a formação de coalizões com acentuado número de membros, o que pode acarretar a prática de oferecimento de cargos públicos em troca de apoio legislativo[337], apoio este subordinado a interesses localizados regionalmente nas bases eleitorais dos parlamentares membros da coalizão. Todavia, a formação da coalizão não se limita ao recrutamento de ministros de diferentes partidos e à distribuição de cargos na administração pública, mas abrange vários outros instrumentos, dentro dos quais ganha destaque também a gerência da execução orçamentária. Em apertada síntese: por meio da liberação de emendas aos parlamentares a suas bases eleitorais, o presidente atende anseios político-eleitorais de deputados e senadores ao mesmo tempo em que se reforça a adesão destes à coalizão governamental[338]. Entretanto, esse processo pode gerar custos difusos, uma vez que o atendimento de interesses localizados geograficamente nem sempre coincide com o devido planejamento de implementação de investimentos e de políticas públicas.

337 POWER, Timothy J. Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora? In: SATHLER, A.; BRAGA, R. J. (eds.). **Legislativo pós-1988: Reflexões e Perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados. p. 21.

338 PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. The cost of governing: strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process. **Comparative Political Studies**, v. 37, p. 781-815, 2004.

Verificou-se também que a efetividade do controle parlamentar não pressupõe necessariamente a conclusão do processo legislativo das proposições apresentadas. Conforme exposto nos estudos de caso, a pressão política advinda da apresentação de um relevante número de projetos que contestam o mesmo ato, e a própria dinâmica e velocidade de tramitação das matérias, podem compelir o Poder Executivo a rever de ofício a edição de seus atos, promovendo um diálogo institucional em torno dos limites e dos termos de exercício do poder regulamentar.

Pode-se inferir, por conseguinte, que a evolução da relação do Poder Legislativo com o Poder Executivo no decorrer dos mandatos presidenciais existentes após a promulgação da Constituição de 1988 eleva a importância dessa competência exclusiva do Congresso Nacional na dinâmica institucional e política brasileira. O Parlamento brasileiro vem ganhando consciência sobre sua relevância na disciplina regulatória do país, o que dá proeminência à apresentação dessa espécie de proposição em seu âmbito e ao seu uso como instrumento de pressão política sobre a administração pública.

A esta, por sua vez, mostra-se racional dar importância a essas constantes tentativas sustatórias, devido, sobretudo, aos custos políticos derivados da promulgação do decreto legislativo. A sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitam do poder regulamentar e dos limites da delegação legislativa tem tido eficácia dissuasória sobre a atividade normativa da administração pública, tornando-a uma "ameaça crível", o que reforça ainda mais esse instituto de controle parlamentar.

Isso posto, a competência exclusiva do Congresso Nacional revela-se um importante instrumento conferido pelo constituinte de 1988 para revalorizar e colocar em patamar distinto o Poder Legislativo dentro do sistema constitucional brasileiro. Por representar um mecanismo de controle de constitucionalidade e uma ingerência direta de um Poder sobre as atribuições típicas de outro, o veto legislativo deve ser realizado de forma consentânea aos limites traçados pela Constituição. Apesar de essa dinâmica de interação dos Poderes impor alguns custos sobre a administração pública, a própria conformidade institucional do Poder Legislativo e as balizas contidas no processo legislativo constitucional e regimental podem representar fatores moderadores do exercício dessa espécie de controle. Apesar da

miríade de projetos apresentados, poucos são aqueles que concluem sua tramitação. A efetividade do controle exige grande consenso político dentro do Parlamento, seja para submeter as matérias ao Plenário, seja para sinalizar ao Poder Executivo a possibilidade de controle. Isso valoriza essa atividade parlamentar e reforça o diálogo institucional. Não obstante a possibilidade de qualquer parlamentar apresentar um projeto de decreto legislativo (o que reforça o aumento do número de projetos apresentados), o uso desse controle não é banalizado, dada a exigência de apoio político considerável para que a alteração, sustação ou revogação do ato questionado seja eficaz, fato que permite à administração pública direcionar seus esforços no enfrentamento desses custos institucionais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transformação das atividades e atribuições normativas estatais, impulsionada pela evolução do modelo do Estado Liberal para o Estado Regulador, demandou uma revisão de princípios centrais ao constitucionalismo moderno. O modelo de Estado Regulador ampliou a função normativo-regulatória estatal, diante da exigência de prontidão para lidar com questões técnicas complexas. A lei formal deixou de dominar de maneira absoluta no ordenamento jurídico, que passou a ser compreendido como um conjunto diversificado de atos normativos emanados de diferentes órgãos do Estado. O Poder Legislativo já não é o único centro produtor de normas, compartilhando essa função com o Poder Executivo, evidenciando a descentralização da atividade normativa. Essa descentralização, de forma genérica, amplia as possibilidades de criação de normas por diversos órgãos e entidades públicas não restritos ao Legislativo e surge da própria evolução dos paradigmas estatais e da releitura dos princípios da separação dos Poderes e da legalidade.

Para efetivar a descentralização normativa, dois processos sobressaem-se: a deslegalização e a delegação legislativa. A deslegalização envolve a perda de capacidade dos poderes normativos tradicionais, permitindo a produção difusa de normas jurídicas. O ato normativo que a promove visa reduzir o nível hierárquico das matérias antes disciplinadas por uma lei, ao mesmo tempo em que autoriza o tratamento do tema por meio de instrumentos normativos secundários, especialmente regulamentos. A delegação legislativa, por sua vez, consiste na transferência da capacidade de normatização de determinado tema a órgão distinto do Legislativo, por meio de atos legislativos autorizadores que consubstanciarão as "balizas" para o exercício dessa regulação. O uso de linguagem vaga, de conceitos jurídicos indeterminados e de normas programáticas pelo legislador ordinário são formas corriqueiras de efetivação da delegação da produção normativa. Cada lei sujeita à regulamentação possui uma margem, mesmo que mínima, de delegação ao Poder Executivo, o que, em termos pragmáticos, representa uma capacidade de fato de órgãos da administração pública promoverem inovações no ordenamento jurídico.

A prática da delegação legislativa é uma realidade na dinâmica política e institucional do Brasil, sendo um instrumento essencial para a governabilidade, para a efetiva gestão do Estado e para a consecução dos objetivos sociais e econômicos estabelecidos na Constituição. Nesse contexto, o fenômeno da delegação legislativa deve ser analisado à luz dos princípios da legalidade e da separação dos Poderes, considerando também as características pragmáticas do contextualismo e do antifundacionalismo.

O principal desafio para o regime democrático não reside na extensão da matéria sujeita à delegação ao Poder Executivo. O verdadeiro risco ao Estado Constitucional está relacionado à capacidade de o Legislativo estabelecer mecanismos eficazes de controle sobre a função normativa exercida pelos demais poderes estatais. Mais crítico do que um alto grau de delegação do legislador à administração pública é a incapacidade do primeiro em controlar a segunda. Em um sistema constitucional no qual o Parlamento consegue exercer com eficiência esse controle sobre os atos normativos emitidos pela administração pública, a extensão ou grau de delegação perde parte de sua importância.

A descentralização da produção de normas jurídicas não implica no abandono de instrumentos que garantem liberdades e direitos contra possíveis abusos de autoridade. Com efeito, os mecanismos de controle na interação entre os diferentes poderes constituem uma maneira de assegurar essa limitação da autoridade política, ao mesmo tempo em que podem contribuir para a redução dos custos inerentes à desconcentração da atividade normativa. Nesse contexto, ganha relevo uma das competências exclusivas do Congresso Nacional prevista no inciso V do art. 49 da Constituição: a capacidade de sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, o denominado veto legislativo.

O presente trabalho buscou analisar esse fenômeno de tentativa de controle dos atos da administração pública pelo Poder Legislativo por meio do uso do decreto legislativo. Embora possa ser classificado doutrinariamente como uma espécie de controle de constitucionalidade político, não se conclui que a avaliação realizada pelo Poder Legislativo deva ser estritamente política. A discricionariedade individual dos deputados e senadores desempenha um papel relevante nesse processo, ou seja, considerações político-partidárias, ideológicas e pragmáticas evidentemente influenciam a decisão de efetivar vetos legislativos.

Nesse sentido, observou-se que, na dinâmica política do Congresso, os parlamentares muitas vezes fundamentam a apresentação de projetos de decreto legislativo na inconveniência política e na falta de oportunidade dos atos da administração pública, não se limitando a argumentos técnico-jurídicos.

Porém, diante da possibilidade de controle jurisdicional, sugeriu-se a importância de os congressistas incorporarem juízos técnico-jurídicos em suas proposições, seja na fundamentação dos projetos, seja durante a tramitação, por meio dos pareceres das comissões de ambas as Casas do Congresso. Esse equilíbrio entre considerações políticas e técnicas visa aprimorar o exercício do controle parlamentar sobre os atos da administração pública. Apesar dessa necessidade prudencial, a possibilidade de incidência do controle jurisdicional sobre o veto legislativo não deve resultar em sua excessiva juridificação. Essa prerrogativa do Congresso é um instrumento crucial de controle político entre os Poderes e desempenha um relevante papel na dinâmica de interação institucional delineada pela Constituição brasileira. Portanto, a demanda por uma justificação estritamente técnico-jurídica para o seu uso pode distorcer a eficácia desse mecanismo de controle da administração pública.

Ademais, a revisão judicial do decreto legislativo fortalece os diálogos institucionais sobre o adequado exercício do poder regulamentar. Essa abordagem dialógica adota como premissa a inevitabilidade de falhas nas instituições, incluindo a administração pública, o Parlamento e o Poder Judiciário, e valoriza a interação entre esses Poderes em substituição à preponderância de um deles, considerando, por conseguinte, suas capacidades institucionais. Dessa forma, não se deposita total confiança em uma única instituição. Por essa abordagem, o processo de construção do arcabouço regulamentar no Brasil é caracterizado pela existência de camadas superpostas de deliberação e centros de decisão, envolvendo um dinâmico processo de diálogo e disputa institucional que gera adaptações e correções ao longo do tempo, o que pode resultar numa melhor normatização das matérias submetidas à regulação do Estado.

Verificou-se, ademais, o processo de formação histórica do texto constitucional previsto no inciso V do art. 49 da Carta da República. Com o objetivo de descrever as razões ensejadoras de sua criação, observou-se que a perspectiva de revalorização do posicionamento

institucional do Poder Legislativo no sistema constitucional brasileiro perpassou por todo o processo constituinte. Apesar da premissa parlamentarista que muitas vezes guiou e influenciou os debates dos parlamentares, a proposta original de valorizar o Legislativo e reduzir a predominância do Executivo ganhou relevância autônoma no processo, não se restringindo ao debate em torno da escolha do sistema de governo parlamentarista ou presidencialista. Em outras palavras, na Assembleia Nacional Constituinte havia uma clara intenção de fortalecer as prerrogativas institucionais do Legislativo. A emenda presidencialista, apesar de remover mecanismos parlamentaristas, preservou as prerrogativas do Parlamento, incluindo a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo.

Tomando em consideração esse processo histórico, o trabalho também pretendeu traçar alguns dos limites para o devido exercício constitucional dessa prerrogativa do Congresso Nacional. A fim de preservar o exercício privativo da função administrativa, os atos objeto de sustação devem revestir a qualidade de "normativos", possuindo, em suma, características de abstração e generalidade. Entretanto, não são poucos os projetos de decreto legislativo que visam sustar atos que não se revestem desse caráter, enquadrando-se no conceito típico de atos administrativos de efeito concreto.

Não obstante a existência de debate doutrinário acerca dos órgãos sujeitos ao veto legislativo, verificou-se que, diante do fenômeno da descentralização da produção normativa, a transição para o modelo de Estado Regulador demandou uma revisão da concepção do poder regulamentar, instituto ínsito à própria atividade regulatória. Restringir exclusivamente ao chefe do Poder Executivo a competência regulamentar limita excessivamente o poder normativo da administração pública e não condiz com a atual realidade estatal. Doutrina recente admite, por conseguinte, que outras autoridades, órgãos e entidades possam exercer o poder regulamentar, desde que haja fundamento ou autorização constitucional ou legal para tal.

O Congresso Nacional, portanto, tem a prerrogativa de exercer o veto legislativo não apenas em relação aos atos regulamentares do chefe do Executivo, mas também em relação a qualquer outra autoridade desse mesmo poder, inclusive entes desconcentrados e descentralizados. A Constituição de 1988 não impôs restrições à abrangência dessa responsabilidade legislativa ao simplesmente especificar o

controle sobre os atos "do Poder Executivo", o que engloba não apenas os do presidente da República. Logo, a abordagem doutrinária que abraça uma interpretação mais ampla da competência regulamentar está mais alinhada à realidade normativa atual no Brasil. Uma interpretação restritiva, por sua vez, limita excessivamente a competência do Congresso (da forma como concebida pelo poder constituinte originário) diante do vasto conjunto de atos normativos emitidos por diversos órgãos pertencentes à atual administração pública. Pode-se, com isso, argumentar que as expressões contidas no inciso V do art. 49 da Constituição "do poder regulamentar e dos limites da delegação legislativa", bem como o termo "do Poder Executivo", foram objeto de mutação constitucional.

Quanto ao critério de controle, existe uma certa divergência doutrinária. Para alguns autores, a competência do Congresso para sustar atos regulamentares estaria restrita à verificação da conformidade desses atos em relação à lei, sendo inviável suspender normativas sob a alegação genérica de violação à Constituição. Todavia, este trabalho filiou-se àqueles que entendem que o veto legislativo pode ser fundamentado em parâmetros exclusivamente constitucionais, incluindo aqueles relativos aos desvios de finalidade do ato objeto de sustação. Esse parâmetro amplo de controle está relacionado à própria releitura dos princípios da legalidade e da juridicidade, a qual expande o grau de vinculação da atividade normativa da administração pública.

Outrossim, observou-se que, ao sustar um ato regulamentar do Poder Executivo por meio do decreto legislativo, o Parlamento desempenha o papel de legislador negativo, preservando e defendendo sua competência constitucional contra iniciativas daquele Poder. Como espécie normativa primária, o decreto legislativo aprovado com base no inciso V do art. 49 da Constituição introduz uma inovação no sistema jurídico não para estabelecer novos direitos, mas para eliminar normas derivadas de atos emitidos pelo Poder Executivo. Por esse fato, o ato resultante do veto legislativo é suscetível à sindicabilidade judicial. Quanto aos efeitos por ele gerados, deve-se observar o termo específico contido naquele dispositivo, o qual indica que a espécie normativa "susta" e não "revoga" o ato que ultrapassa os limites do poder regulamentar e da delegação legislativa. Portanto, a sustação implica a suspensão, a partir da publicação do decreto legislativo, dos efeitos do ato, sem anulá-lo ou revogá-lo. O veto legislativo, portanto, limi-

ta-se a esse efeito, entendendo-se inconstitucional o aproveitamento do decreto legislativo para disciplinar a matéria objeto de sustação de forma distinta.

Por se tratar de espécie normativa primária, o decreto legislativo é objeto do processo legislativo ordinário. Sua tramitação bicameral possui uma série de fases que incluem a apresentação da proposição, a sua apreciação por comissões temáticas, e a sua submissão à deliberação do Plenário da respectiva Casa. Nesse procedimento, há uma série de incidentes e institutos processuais que são determinantes para o modo do exercício e da correspondente efetivação desse poder congressual.

Por fim, este trabalho teve como objetivo traçar um panorama da atual situação do controle parlamentar sobre a atividade normativa da administração pública. Se tomado isoladamente o número de projetos de decreto legislativo que pretendem veicular um veto legislativo apresentados no decorrer dos mandatos presidenciais, os dados encontrados na pesquisa evidenciam o aumento significativo da quantidade de tentativas de sustação de atos do Poder Executivo considerados contrários às leis, à Constituição ou politicamente inconvenientes seja em termos absolutos seja em termos relativos.

Os dados coletados também sugerem que essa é uma ferramenta utilizada tanto por parlamentares filiados a partidos da coalizão governamental quanto a partidos da oposição. Além da dinâmica política governamental em si, as razões ensejadoras dessa atuação parecem estar ligadas também a motivações eleitorais, o que pode ser inferido por meio da proporcionalidade relativa da classificação das autorias dos projetos em função da área temática de seu conteúdo. Logo, além de ser uma ferramenta para preservar as competências congressuais, o veto legislativo tem sido utilizado como meio de manifestação pública de oposição e de prestação de contas da atividade política por parte dos parlamentares. Ademais, a elevação do número de proposições apresentadas no decorrer dos anos também pode representar uma aprendizagem, por parte dos parlamentares, do uso dessa competência institucional dentro da dinâmica das relações entre Poder Legislativo e Poder Executivo.

A amostra de projetos também evidenciou a variedade de atos e de órgãos que são neles contestados, não se restringindo somente

àqueles editados pelo presidente da República. Isso pode ser derivado do próprio fenômeno da descentralização da produção normativa e demonstra que o Congresso Nacional adota uma concepção ampla de sua competência, interpretação que nunca fora contestada judicialmente. Pelo contrário, o Supremo Tribunal Federal já reconhecera a constitucionalidade de decretos legislativos que sustam atos editados por órgãos da administração pública distintos de sua chefia.

Os dados trazidos na pesquisa também permitem inferir que o perfil de tramitação das matérias difere de uma Casa para outra. Apesar de os entraves serem os mesmos, com os grandes gargalos sendo refletidos na fase introdutória e na fase de exame das comissões, viu-se que a Presidência da Câmara dos Deputados exerce um controle mais incisivo sobre a apresentação de proposições em seu âmbito, devolvendo uma relevante quantidade de projetos a seus autores por razões de inconstitucionalidade ou antirregimentalidade. A Câmara também se utiliza de forma mais corriqueira do instituto da tramitação conjunta devido, sobretudo, ao elevado número de proposições que ali são protocoladas, o que confere maior racionalidade no processo legislativo dessas matérias.

Por sua vez, o Senado Federal não impugna projetos na fase de apresentação, mas delega essa função de controle a suas comissões temáticas, despachando todas as matérias apresentadas. A Casa Alta também parece tentar exercer de forma mais constante essa prerrogativa congressual. Além de o número de projetos por senador ser mais elevado do que aquele observado por deputado federal, seu Plenário aprovou mais projetos de decreto legislativo em comparação à Câmara dos Deputados.

Embora seja relevante o aumento do número de proposições apresentadas no decorrer dos anos, verificou-se que, em relação ao total de projetos protocolados, poucos foram os que prosperaram e tiveram seu ciclo de formação legislativa concluído em ambas as Casas. De fato, as formalidades incidentes sobre o regime de tramitação dos projetos revelam-se um importante instrumento de contenção do uso dessa prerrogativa congressual, o que exige que, na quase totalidade dos casos, os projetos sejam submetidos ao Plenário da respectiva Casa por meio da aprovação anterior de um requerimento de urgência.

Todavia, a efetividade dessa espécie de controle não deve ser medida somente por meio da taxa de atos juridicamente sustados. Viu-se, por meio de estudos de caso, que o instrumento do decreto legislativo sustatório pode exercer uma eficácia dissuasória sobre a administração pública. Vem se tornando comum a revisão de ofício dos atos contestados pelas tentativas de uso do veto legislativo, o que pode demonstrar que a pressão e os custos políticos derivados dessa interação exercem influência sobre o conteúdo final das normas regulatórias que entram em nosso ordenamento. Nesse sentido, a simples "tentativa" de sustação de atos vem sendo concebida, no sistema político e jurídico brasileiro, como um risco considerável sobre o exercício das prerrogativas da administração pública, tornando essa capacidade potencial de controle do Congresso Nacional uma "ameaça crível", nos termos delineados pela teoria dos jogos.

Essa competência sustatória exclusiva do Congresso Nacional é uma importante ferramenta conferida pelo constituinte de 1988 para revalorizar o Poder Legislativo no sistema constitucional brasileiro. No entanto, como representa uma sensível interferência de um poder sobre as atribuições típicas de outro, o veto legislativo deve ser exercido de acordo com os limites estabelecidos pela Constituição. Ademais, essa dinâmica de interação entre os poderes pode gerar custos para a administração pública. Todavia, dado o balizamento constitucional e regimental do processo legislativo dos projetos de decreto legislativo, é necessário considerável consenso político para que esse controle seja de fato efetivado ou pela promulgação de um decreto legislativo ou pela sua eficácia dissuasória, o que reforça o diálogo interinstitucional e permite ao Poder Executivo direcionar o manejo desses custos em torno de matérias que angariam relevante apoio parlamentar.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ACKERMAN, Bruce. The New Separation of Powers, **Harvard Law Review**, v.113, n.3., 2000.

_____. Good-bye, Montesquieu. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, Rio de Janeiro, v. 265, p. 13-23, 2014. Tradução de Diego Werneck Arguelhes e Thomaz Henrique Junqueira de Andrade Pereira.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-517, 2000.

_____. O poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio (org.). **Sistema político brasileiro:** uma introdução. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007.

ARAGÃO, Alexandre Santos. **Agências reguladoras e a evolução do Direito Administrativo econômico**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

_____. O poder normativo das agências reguladoras independentes e o estado democrático de direito. **Revista de informação legislativa**, v. 37, n. 148, p. 275-299, out./dez. 2000.

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

ASSED, Andressa Mendes Pinheiro. **Controle judicial dos atos das agências reguladoras**. 2006. 230 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Gama Filho, 2006.

ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 6ª Edição. São Paulo: Saraiva. 2017.

_____. Apontamentos sobre o princípio da legalidade (delegações legislativas, poder regulamentar e repartição constitucional das competências legislativas). In: **Temas de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. **Regime jurídico da Petrobras, delegação legislativa e poder regulamentar:** validade constitucional do procedimento licitatório simplificado instituído pelo Decreto nº 2.745/98. Parecer sem número. Rio de Janeiro, 9 de janeiro de 2006.

BINENBOJM, Gustavo. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade no Direito brasileiro. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. **Uma teoria de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BLACK, John. HASHIMZADE, Nigar. MYLES, Gareth D. **A Dictionary of Economics**. 5ª Ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

BONFADINI, Paulo André Espírito Santo. **O poder normativo autônomo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

BRASIL. **Assembleia Nacional Constituinte**. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. Anteprojeto do Relator da Subcomissão. v. 106. Brasília: Seção de Documentação Parlamentar, maio 1987.

_____. **Assembleia Nacional Constituinte**. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. Anteprojeto do Relator da Subcomissão. v. 107. Brasília: Seção de Documentação Parlamentar, maio 1987.

_____. **Assembleia Nacional Constituinte**. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. Anteprojeto do Relator da Subcomissão. v. 100. Brasília: Seção de Documentação Parlamentar, junho 1987.

_____. **Assembleia Nacional Constituinte**. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. Anteprojeto do Relator da Subcomissão. v. 103. Brasília: Seção de Documentação Parlamentar, junho 1987.

_____. **Assembleia Nacional Constituinte**. Comissão de Sistematização. Anteprojeto de Constituição. v. 219. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho 1987.

_____. **Assembleia Nacional Constituinte**. Projeto de Constituição. Emendas Oferecidas em Plenário. v. 228. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, agosto 1987.

_____. **Assembleia Nacional Constituinte**. Projeto de Constituição (A) – Emendas Oferecidas em Plenário. v. 255. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, jan. 1988l.

_____. **Assembleia Nacional Constituinte**. Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Ano II, n. 206, 16 mar. 1988.

_____. **Assembleia Nacional Constituinte**. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ano II, n. 211, 23 mar. 1988.

_____. **Assembleia Nacional Constituinte**. Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Ano II, n. 297, 24 ago. 1988.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Questão de ordem na Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1937 Piauí. Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 20 de junho de 2007.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 33 Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 18 de junho de 2014.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 427.574. Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 13 de dezembro de 2011.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Questão de Ordem na Ação Cível Originária nº 1048 Rio Grande do Sul. Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 30 de agosto de 2007.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.501. Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Ministro Marco Aurélio. Brasília, 26 de outubro de 2020.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 748-4 Rio Grande do Sul, Tribunal Pleno. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 1º de julho de 1992.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.553-2 Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Ministro Marco Aurélio. Brasília, 6 de março de 1997.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.447 Distrito Federal, Decisão Monocrática do Relator Ministro Roberto Barroso. Brasília, 11 mar. 2016.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Tutela Provisória na Ação Cível Originária nº 3.519. Distrito Federal. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 10 de setembro de 2021.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Medida Cautelar na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 489. Distrito Federal. Relatora Ministra Rosa Weber. Brasília, 23 de outubro de 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7ª Edição. Coimbra: Almedina, 2003.

CAROLAN, Eoin. **The new separation of powers**. **A theory for the modern state**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle judicial e processo legislativo – A observância dos Regimentos Internos das Casas Le-**

gislativas como garantia do estado democrático de direito. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

CARVALHO, Kildare Gonçalves de. **Técnica legislativa**. 5ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25ª Edição. Editora Atlas. Rio de Janeiro, 2012.

CASAGRANDE, Cássio Luís, TIBÚRCIO, Dalton Robert. Arranjos institucionais no processo constituinte de 1987-1988: um estudo de caso a partir da competência congressual para sustar atos normativos do Poder Executivo. **Revista de Direito Brasileira**, v. 21, n. 8. São Paulo. 2018. p. 43-61.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. **O Congresso e as delegações legislativas**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

CLÈVE, Clemerson Melin. **Atividade legislativa do poder executivo**. 4ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

CLÈVE, Clemerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, 2015, v. 2, n. 3, p. 183-206.

COSTA, Rafael Viana de Figueiredo. Institucionalizando tensões entre o legislativo e o regulador: proposta para uma lei de revisão dos atos normativos das agências pelo Congresso Nacional. **Revista Digital De Direito Administrativo**, v. 9, n.1, 2022, p. 134-156.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

CYRINO, André. **Delegações legislativas, regulamentos e administração pública**. Belo Horizonte: Forum, 2018.

_____. **Direito Constitucional regulatório: elementos para uma interpretação institucionalmente adequada da constituição econômica brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

DAVID, René. **Os grandes sistemas do Direito Contemporâneo.** Tradução por Hermínio A. Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Parcerias na administração pública:** concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 12. ed. São Paulo: Método, 2020.

_____. **Princípio da legalidade**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. **Curso de processo constitucional**. 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2016.

DIXIT, Avinash. NALEBUFF, Barry. **Game Theory**. Econlib. Disponível em: https://www.econlib.org/library/Enc/GameTheory.html

ENTERRÍA, Eduardo García de. FERNANDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Direito Administrativo.** Tradução de Arnaldo Setti. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1990.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Comentário ao artigo 49, inciso V. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

_____. **Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo**. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1994.

_____. **Processos informais de mudanças da Constituição:** mutações constitucionais e mutações inconstitucionais. São Paulo: Max Limonad, 1986.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. O poder normativo das agências reguladoras à luz do princípio da eficiência. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos (org.). **O Poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. 3ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Do processo legislativo**. 7ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **Poder regulamentar: aspectos controvertidos no contexto da função regulatória**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Coalizões governamentais na democracia brasileira. **Primeiros Estudos**, São Paulo, n.3, p. 159-196, 2012.

FRANCISCO, José Carlos. **Função regulamentar e regulamentos**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

FREITAS, Wesley R. S. JABBOUR, Charbel, J. C. Utilizando estudo de caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. **Revista Estudo & Debate**, Lajeado, v. 18, n. 2, 2011.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **Poder regulamentar**. 2ª ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1982.

GIACOMONI, Charles J. Pragmatismo jurídico e consequencialismo: a análise econômica do Direito pede ingresso na magistratura. **Revista Emagis**, 2022.

GRAU, Eros Roberto. **O Direito posto e o Direito pressuposto**. 8ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2011.

GUERRA, Sérgio. Agências reguladoras e supervisão ministerial. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos (org.). **O poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

_____. Função normativa das agências reguladoras: uma nova categoria de Direito Administrativo? **Revista Direito GV**, v.7, n.1 São Paulo Jan./Jun. 2011.

_____. **Discricionariedade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Fórum, 2019.

HOTT JUNIOR, José Lopes. **A atuação do Congresso Nacional no controle dos atos regulamentares expedidos pelo poder executivo: análise do exercício da competência do inciso V do art. 49 da Constituição Federal**. Trabalho de conclusão de curso (Pós-graduação em Análise de Constitucionalidade) – Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal. Brasília. 2018. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/556139>.

JORDÃO, Eduardo Ferreira. SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. OLIVEIRA, Beatriz Scamilla Jardim de Moraes. Sustação de normas de agências reguladoras pelo Congresso Nacional: pesquisa empírica sobre a prática do art. 49, V, da CRFB. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 19, e2315, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do Direito e do Estado**. 3ª Edição. São Paulo, Martins Fontes. 1998.

LEAL, Victor Nunes. Delegações legislativas. In: **Problemas de Direito Público**. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo, Martins Fontes: 1998.

LOEWENSTEIN, Karl. **Political Power and the Governamental Process**. 2ª Edição. Chicago, The University Of Chicago Press, 1965.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Princípios da proporcionalidade e da legalidade na regulação estatal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 232, fev. 2015.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Editora Forum. 4ª Edição. 2020.

_____. **O Direito Administrativo em evolução**. 3ª Edição. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

_____. Regulação e autorregulação. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, Rio de Janeiro, n. 228, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 28ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELO, Marcus André. PEREIRA, Carlos. **Making Brazil Work**. **Checking the Presidente in a Multiparty System**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 15ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. Lei e regulamento – a chamada "reserva de lei" – as delegações legislativas disfarçadas. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 49-50. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª Edição. São Paulo: SaraivaJur, 2014.

MERKL, Adolf. Teoria general del derecho administrativo. Ed. **Revista de Derecho Privado**, Madrid, 1935.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional – Tomo II – Introdução à teoria da Constituição.** 2ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Tomo I. Rio de Janeiro: Guanabara, 1936-1937.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **Do espírito das leis***.* Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MOREIRA, Egon Bockmann. Os limites à competência normativa das agências reguladoras. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos (org.). **O poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações no Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Uma nova coluna para um novo Direito Administrativo. In: **Consultor Jurídico** (Blog). 2021.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.

OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. 2ª Edição. Coimbra: Almedina, 2003.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. The cost of governing: strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process. **Comparative Political Studies**, v. 37, p. 781-815, 2004.

PIÇARRA, Nuno. **A Separação dos Poderes como doutrina e princípio constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

_____. A reserva de administração. **O Direito**, primeira parte, n. 1, jan./mar. 1990.

PINTO, Hélio Pinheiro. **Juristocracia:** o STF entre a judicialização da política e o ativismo judicial. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

POLETTI, Ronaldo. **Constituições Brasileiras:** 1934. Brasília: Senado Federal; Ministério da Ciência e tecnologia; Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

POWER, Timothy J. Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora? In: SATHLER, A.; BRAGA, R. J. (eds.). **Legislativo Pós-1988: Reflexões e Perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados.

RADI JUNIOR, Jorge. Os excessos do Congresso Nacional na tentativa de sustar os atos normativos exorbitantes do poder regulamentar. **Revista da Faculdade de Direito da PUC/SP**, São Paulo, v. 3, n. 1, jan/jun. 2015.

RÁO, Vicente. **As Delegações legislativas no parlamentarismo e no presidencialismo**. São Paulo: Ed. Max Limonad, 1966.

ROMERO, Felipe Lima Araújo. **Avocação legislativa da escolha regulatória: teoria e prática da interação entre agências reguladoras e**

Poder Legislativo na construção da política regulatória. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2022.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução de Ana Resende. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2013.

SCHMITT, Carl. **A crise da democracia parlamentar**. Tradução Inês Lobbauer. São Paulo: Scritta, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **Processo constitucional de formação das leis**. 3ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOTOLANI, Lucas Marques. **O controle sustatório pelo Congresso Nacional dos atos normativos exorbitantes do Poder Executivo: formação histórica e definição de limites e possibilidades**. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SOUZA, Alexis Sales de Paula. MENEGUIN, Fernando Boarato. O Decreto legislativo e o controle da atividade normativa do Poder Executivo. **Revista de Gestão, Economia e Negócios, REGEN**, v. 1, n. 1, 2020, p. 73-103.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros, 2012.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 38, n. 153, jan./mar. 2002.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. Controle judicial da atividade normativa das agências de regulação brasileiras. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos (org). **O Poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

XAVIER, Alberto. **Legalidade e tributação**. In: Revista de Direito Público, n. 47-48, jan. 1978.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do Estado**. 3ª Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1997.

Créditos da obra:

Secretaria de Editoração e Publicações:
Diretor: Rafael André Vaz Chervenski
Coordenador-Geral: Luiz Carlos da Costa

Coordenação de Pré-Impressão:
Coordenadora: Tatiana Nassif Derze

Serviço de Controle da Pré-Impressão:
Chefes de Serviço: Claudio Marcio Guimarães Portella e Moisés de Oliveira Nazário
Conferência Técnica: André Tavares de Souza

Serviço de Formatação e Programação Visual:
Chefes de Serviço: Eduardo Franco Dias, Leonardo Corrêa Matoso e
Rodrigo Corrêa Ribeiro
Formatação: Sheila Veras de Oliveira

Serviço de Revisão:
Chefes de Serviço: Marco Aurélio de Souza Couto e Mariana Sanmartin de Mello
Revisão: Mariana Sanmartin de Mello

Secretaria de Editoração
e Publicações

SENADO
FEDERAL

SENADO FEDERAL

9 786556 766577

BAIXE GRATUITAMENTE
ESTE LIVRO EM SEU CELULAR